

Grenzen der Macht? Amtszeitbeschränkungen in Afrika

Simons, Claudia; Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Simons, C., & Tull, D. M. (2015). *Grenzen der Macht? Amtszeitbeschränkungen in Afrika*. (SWP-Studie, 4/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-424832>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Claudia Simons/Denis M. Tull

Grenzen der Macht?

Amtszeitbeschränkungen in Afrika

S 4
März 2015
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung: Burkina Faso und die Lehren
9	Politische Funktionen von Amtszeitbeschränkungen
12	Amtszeitbeschränkungen unter Druck: Verfassungsänderungen nach Maß
14	Das Scheitern von Verfassungsänderungen und die Grenzen der politischen Manipulation
18	Wenn Verfassungsänderungen scheitern: Alternative Wege zur nächsten Amtszeit
20	Der Blick in die Zukunft: Verfassungsänderungen in Zentralafrika
20	Ruanda
22	Kongo-Brazzaville
23	DR Kongo
25	Schlussfolgerungen
26	Wie sollten sich Deutschland und die Europäische Union positionieren?
26	Wie können westliche Staaten die Norm schützen bzw. wie ist mit ihrer Verletzung umzugehen?
29	Abkürzungen

*Claudia Simons ist Wissenschaftlerin,
Dr. Denis M. Tull Wissenschaftler in der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Grenzen der Macht?

Amtszeitbeschränkungen in Afrika

Mandatsbeschränkungen, das heißt die verfassungsmäßige Begrenzung der maximalen Amtszeiten von Präsidenten, sind mit der Demokratisierungswelle der 1990er Jahre in Afrika südlich der Sahara zur Norm geworden. Mehr als drei Dutzend Länder verankerten eine solche Regelung in der Verfassung.

An der Norm wird seitdem kräftig gerüttelt. In mehr als der Hälfte aller Fälle, in denen amtierende Präsidenten das Ende ihrer zweiten Amtszeit erreichen, unternehmen die Staatsschefs den Versuch, sich durch Verfassungsänderungen die Möglichkeit weiterer Amtsperioden zu erschließen.

In den kommenden Jahren wird diese Tendenz noch deutlicher zutage treten. In neun Ländern – darunter vier allein in Zentralafrika (Ruanda, Republik Kongo, Demokratische Republik Kongo und Burundi) – werden die Staatspräsidenten zwischen 2015 und 2017 an das Ende ihrer regulären Amtszeit gelangen und müssten aus ihrer Funktion ausscheiden. Indes deutet vieles darauf hin, dass Paul Kagame, Denis Sassou-Nguesso und Joseph Kabila versuchen werden, mit Hilfe von Verfassungsänderungen oder anderen Mitteln an der Macht zu bleiben. Pierre Nkurunziza ist in Burundi in dieser Hinsicht bereits initiativ geworden.

Amtszeitbeschränkungen sind deshalb bedeutsam, weil der wichtigste Mechanismus zur Durchsetzung von Regierungskontrolle – Wahlen – in den meisten afrikanischen Staaten nicht funktioniert. Präsidenten, die sich zur Wiederwahl stellen, gewinnen diese in 85 Prozent der Fälle auch. Die Begrenzung von Amtsperioden soll die Vorteile der Amtsinhaberschaft korrigieren. Regierungswechsel – und sei es nur innerhalb der regierenden Partei – haben positive Auswirkungen auf das politische System: Sie stärken dessen Legitimität, Stabilität und Leistungsfähigkeit.

Die Relevanz des Themas resultiert aus seinen Auswirkungen auf zentrale Interessenbereiche der deutschen Afrikapolitik: Der Bundesregierung ist an effektiven politischen und rechtsstaatlichen Institutionen, an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gelegen. Wo Gesetze aber zu den eigenen Gunsten modifiziert oder manipuliert werden, wird Rechtsstaatlichkeit unterwandert und die Zahl der Langzeitpräsidentschaften steigt. Die Folgen sind oft verheerend: Nicht nur mit Blick auf die gewaltvolle Vergangenheit vieler afrika-

nischer Staaten lässt sich dies beobachten. Auch in der Gegenwart zeichnen sich Langzeitpräsidentschaften vor allem durch Korruption, schlechte wirtschaftliche Performanz, niedrige menschliche Entwicklung, Autoritarismus und strukturelle Instabilität aus (Beispiele sind Eritrea, Gambia, Kamerun, Tschad und Uganda). Diese Begleiterscheinungen konterkarieren die politischen Ziele sowohl der EU als auch Deutschlands.

Der Nexus Verfassungsänderung–Amtszeitverlängerung ist eines der meistdiskutierten innenpolitischen Themen in Afrika. In Burkina Faso hat der Versuch, die Verfassung zu ändern, 2014 zum Sturz des Präsidenten geführt. Das Beispiel zeigt, dass Amtszeitbeschränkungen einen normativen Referenzpunkt bilden für politische und zivilgesellschaftliche Akteure, die sich der Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit verschrieben haben. Auch hier wird die Relevanz für die deutsche Außenpolitik sichtbar. Der Einsatz zugunsten von Amtszeitbeschränkungen ist auch ein Zeichen der Unterstützung jener Kräfte, die in Afrika für mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eintreten.

In der Studie werden die Herausforderungen untersucht, die mit der Aufhebung von Amtszeitbegrenzungen einhergehen. Wie problematisch ist es, wenn Machthaber auf formal-institutionellem Weg Amtszeitbeschränkungen aufheben, um ihre Regierungszeit zu verlängern? Droht in Afrika eine Rückkehr zu Langzeitpräsidentschaften, die zunächst Stabilität versprechen, aber letztlich in Instabilität und Autokratie münden? Die vorliegende Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die Präsidenten, die Verfassungsänderungen anstreben, sind zahlreicher als jene, die die Verfassung respektieren und nach Ablauf ihres Mandats abtreten. Zwar sind die Vorstöße seitens der Amtsinhaber, die amtszeitbeschränkenden Artikel zu ändern, mehrheitlich erfolgreich. In 6 von 15 Fällen aber scheitern sie und der Präsident muss abtreten.

Obwohl die Regierenden oft übermächtig sind und die Gewaltenteilung unzureichend und ineffektiv ist, wird die Machtausübung in afrikanischen Staaten zunehmend rechtlich bindenden Regeln unterworfen. In den meisten Fällen spielen Parlamente dabei eine wichtige Rolle, indem sie Verfassungsänderungen verweigern. Ausschlaggebend ist dabei aber weniger die politische Opposition als vielmehr Kritik aus den eigenen Reihen des Regierungslagers. Nur wenn Risse innerhalb des herrschenden Regimes auftreten, können Opposition, Medien und Zivilgesellschaft effek-

tiven Widerstand gegen die Aufhebung von Amtszeitbeschränkungen organisieren.

In der der DR Kongo, der Republik Kongo und Ruanda ist zu erwarten, dass Verfassungsänderungen auf den Weg gebracht werden. Zumindest in den beiden zuletzt genannten Ländern dürften diese Manöver aufgrund der klaren Dominanz der Regierung und des dort herrschenden repressiven politischen Klimas erfolgreich sein. Diese Fälle veranschaulichen auch das grundsätzliche Dilemma: Die Gründe, die für Amtszeitbeschränkungen sprechen (Übermacht der Exekutive, fehlende Gewaltenteilung) sind dieselben, die die limitierte Wirkungsmacht verfassungsrechtlicher Amtszeitbeschränkungen erklären.

Die Möglichkeiten der externen Einwirkung auf diese innenpolitische Problematik sind sehr begrenzt. Das sollte Deutschland und seine Partner nicht davon abhalten, sich im Rahmen der EU gemeinsam gegen Verfassungsmanipulationen zu positionieren, und zwar selbst dann, wenn Präsidenten teilweise erfolgreiche Regierungspolitik (z.B. Wirtschaftsreformen oder Korruptionsbekämpfung) machen. Eine prinzipielle Haltung in dieser Sachfrage bedeutet auch, sich weder von der formaljuristischen Legalität entsprechender Verfassungsänderungen noch vom »Stabilitätsversprechen« blenden zu lassen. Stabilität wird wahrscheinlicher, wenn Regierungswechsel zur Normalität werden. Ausdruck eines solch grundsätzlichen Ansatzes müsste das Bemühen sein, reformorientierte Akteure innerhalb wie außerhalb der Regierung dazu zu ermutigen, für die Verteidigung von Amtszeitbeschränkungen einzutreten.

Ein weiterer Adressat dieser EU-Politik sollte die Afrikanische Union (AU) sein. Innerhalb der AU besteht ein Widerspruch zwischen dem erklärten Primat konstitutioneller Politik einerseits und der faktischen Akzeptanz manipulativer Verfassungsänderungen andererseits. Dort, wo Präsidenten ihre Herrschaft mit einer Mischung aus repressiven und pseudorechtlichen Mitteln zementieren, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass andere Akteure früher oder später zu außerkonstitutionellen Mitteln greifen. Im Übrigen sieht die »Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Governance« der AU selbst vor, dass Verfassungsänderungen, die die Möglichkeit demokratischer Regierungswechsel im Grundsatz verletzen, zu sanktionieren sind. Es ist an der Zeit, dass westliche Partner die AU an diesen Vorsatz erinnern.

Einleitung: Burkina Faso und die Lehren

Am 28. Oktober 2014 sollte das Parlament von Burkina Faso über einen von der Regierung eingebrachten Vorschlag für eine Verfassungsänderung abstimmen. Dieser sah die Lockerung der Amtszeitbeschränkung für den Präsidenten vor und sollte es dem seit 27 Jahren regierenden Staatsoberhaupt Blaise Compaoré ermöglichen, bei den Präsidentschaftswahlen im November 2015 erneut zu kandidieren. In Anbetracht der für Verfassungsänderungen ausreichenden Mehrheit von drei Viertel der Mandate, über die Compaorés Partei und ihre Alliierten im Parlament verfügten, galt eine Zustimmung als sicher. Eine Woche zuvor hatte die Regierung sich gegen ein Verfassungsreferendum gestellt und für eine Befassung des Parlaments votiert. Massenproteste und die Erstürmung des Parlaments durch Demonstranten verhinderten die Abstimmung. Schließlich schritt die Armee ein und zwang Präsident Compaoré zum Rücktritt.

Nachdem Compaoré im Dezember 2013 angedeutet hatte, dass er eine weitere Amtszeit anstrebe, wurde die öffentliche Debatte über die dafür nötige Verfassungsänderung in Burkina Faso zum alles dominierenden innenpolitischen Thema. Zivilgesellschaft und Opposition organisierten 2014 mehrfach Demonstrationen gegen das Vorhaben. Namhafte Mitglieder von Compaorés Regierungspartei liefen in der ersten Jahreshälfte 2014 zur Opposition über.

Die Ereignisse in Burkina Faso wurden in den anderen afrikanischen Ländern aufmerksam verfolgt. Denn in einer wachsenden Zahl von Staaten der Region arbeiten Präsidenten derzeit daran, die Verfassung umzuschreiben mit dem Ziel, die rechtlichen Grundlagen für eine erneute Kandidatur bei Wahlen zu schaffen und sich damit weitere Amtszeiten zu sichern.

In den kommenden drei Jahren wird neben Burkina Faso in mindestens acht weiteren Ländern der aktuelle Präsident das Ende seiner zweiten Amtszeit erreichen (siehe Tabelle 1). Die betroffenen Regierungschefs werden dann vor der Entscheidung stehen, die Verfassung zu respektieren und abzutreten oder aber mit Hilfe einer Verfassungsreform eine Wiederwahl anzustreben. Sollten die Erfahrungen der Vergangenheit in Burkina Faso und anderen Ländern ein Wegweiser für die Zukunft sein, dann ist mit hoher Wahrscheinlichkeit

davon auszugehen, dass mehr als die Hälfte der Amtsinhaber versuchen wird, die Verfassung zu ändern.

Tabelle 1

Präsidenten am Ende ihres zweiten Mandats und anstehende Präsidentschaftswahlen in Staaten Afrikas südlich der Sahara

<i>Land</i>	<i>Präsident(in)</i>	<i>Wahltermin</i>
Burundi	Pierre Nkurunziza	6/2015
Tansania	Jakaya Kikwete	10/2015
Benin	Thomas Bon Yayi	3/2016
Kongo-Brazzaville	Denis Sassou-Nguesso	7/2016
DR Kongo	Joseph Kabila	12/2016
Ruanda	Paul Kagame	7/2017
Liberia	Ellen Johnson-Sirleaf	11/2017
Sierra Leone	Ernest Koroma	2017

Dies wird letztlich auch von der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft in diesen Ländern erwartet (und befürchtet). Aus ihrer Sicht sind Verfassungsänderungen zugunsten amtierender Präsidenten »konstitutionelle Putsche«, die auf autoritäre Regression hindeuten und Vorboten einer Rückkehr zur personalisierten Herrschaft sind. Die innenpolitische Debatte über diese Vorgänge hat in den meisten Staaten längst begonnen – auch dort, wo die Amtsinhaber sich noch nicht ausdrücklich zu ihren Absichten geäußert haben. Diese wissen, dass ihr Vorhaben auch auf Seiten der Wählerschaft umstritten ist. In Umfragen in Afrika haben sich länderübergreifend mehr als zwei Drittel der Befragten (69%) für Amtszeitbeschränkungen (»term limits«) ausgesprochen.¹

Die insgesamt überraschenden Ereignisse in Burkina Faso werden von Oppositionellen andernorts als Ermutigung für die eigenen bevorstehenden Auseinandersetzungen mit der Regierung aufgenommen.² In

¹ *The Uses of the Afrobarometer in Promoting Democratic Governance*, Michigan, Oktober 2010 (Afrobarometer Briefing Paper Nr. 93), S. 3.

² »Révision constitutionnelle: le cas du Burkina inspire l'opposition au Congo«, *Agence France-Presse (AFP)*, 7.11.2014; »Un opposant mauritanien salue la révolution au Burkina Faso«, *PANA Press*, 5.11.2014; »Révolte burkinabè: la société

der DR Kongo und in Burundi etwa wurden Stimmen laut, die die dortigen Präsidenten dazu aufforderten, die Ereignisse in Burkina als Wink mit dem Zaunpfahl zu verstehen.

Noch ist aber nicht absehbar, welche Signalwirkung von Burkina Faso tatsächlich für andere Länder der Region ausgeht. Ebenso wie die Oppositionen in den verschiedenen Staaten werden auch die Amtsinhaber ihre Lehre daraus ziehen: einige wenige vielleicht, indem sie die Verfassung respektieren und abtreten; die Mehrheit eher dahingehend, dass sie ihre Taktik verfeinern, um ihr Ziel des Machterhalts doch zu erreichen.

civile burundaise prévient Nkurunziza», *Radio France Internationale* (RFI), 2.11.2014; »RDC: Vital Kamerhe invite la majorité à tirer leçon de la situation au Burkina Faso«, in: *Radio Okapi*, 1.11.2014.

Politische Funktionen von Amtszeitbeschränkungen

Amtszeitbeschränkungen auf in der Regel zwei konsequente Amtsperioden sind im Zuge der Demokratisierungswelle in den 1990er Jahren in Afrika südlich der Sahara zur Norm geworden. Während dieser Phase haben rund drei Dutzend afrikanische Staaten neue Verfassungen verabschiedet, von denen die große Mehrheit Amtszeitbeschränkungen von zwei Mandaten festlegen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund politisch und wirtschaftlich verheerender Langzeitpräsidentschaften (u.a. in Zaire, Malawi und Sambia) haben sich die Verfassungsgeber dabei von grundsätzlichen Argumenten leiten lassen – unabhängig davon, ob ein politisches System demokratisch ist oder nicht.³

- ▶ Amtszeitbeschränkungen sorgen dafür, dass die Vorteile der Amtsinhaberschaft minimiert werden. Ansonsten droht mit fortschreitender Machtausübung eine Situation, in der ein Präsident keiner ernsthaften politischen Konkurrenz mehr ausgesetzt ist.
- ▶ Amtszeitbeschränkungen begrenzen nicht nur die Amtsdauer von Präsidenten, sondern auch indirekt die von Regierungsparteien. Besonders in elektoralen Autokratien ist dies wichtig. Der nachfolgende (neue) Präsidentschaftskandidat einer Regierungspartei schneidet bei den Wahlen häufig schlechter ab als sein Vorgänger, die Opposition erzielt bei diesen Gelegenheiten vergleichsweise bessere Ergebnisse. Amtszeitbegrenzungen sorgen somit für einen intensiveren politischen Wettbewerb und erhöhen die Chance auf einen Regierungswechsel.
- ▶ Dank dieses Zusammenhangs haben oppositionelle Akteure weniger Anreiz, zu verfassungswidrigen Mitteln zu greifen, um die Macht zu erlangen. Fehlen Amtszeitbeschränkungen, so lässt sich im Laufe der Zeit eine stete Anhäufung von präsidialer Macht beobachten, die erfahrungsgemäß zu Missbrauch und Diktatur führt. Bei den in Afrika bestehenden Langzeitpräsidentschaften handelt es sich ausnahmslos um Autokratien. In diesen Ländern werden

bürgerliche und politische Freiheiten systematisch weniger respektiert als im Rest des Kontinents.

Auch innerhalb autoritärer politischer Systeme haben Amtszeitbeschränkungen (wie in China) positive Wirkungen. Personelle Wechsel in der Führungsspitze sind ein wesentlicher Baustein für die Etablierung regelgebundener Verfahren und die Stärkung politischer Institutionen. Ob demokratisch herbeigeführt oder nicht, fördern sie die Legitimität eines politischen Systems, da sie dessen institutionelle Entwicklung von Individuen unabhängig machen, aber die Zahl derer erhöhen, die an dem System teilnehmen.

All die genannten Vorteile von Amtszeitbeschränkungen wirken sich zugunsten der langfristigen Stabilität eines legitimierten politischen Systems aus. Das Gegenteil ist eine Strategie der Machterhaltung, die auf kurzfristig wirksamen Loyalitäten, auf Kooptierung und Repression basiert. Das Abstützen auf solche Herrschaftsinstrumente erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Regierungswechsel auf gewaltsamem Weg erfolgt (Krieg, Putsch). Deshalb besteht für Amtsinhaber in autoritären Regimen die Notwendigkeit, die eigene Macht mit allen Mitteln, also auch Gewalt, zu verteidigen. Für die Opposition wiederum steigt unter solchen Bedingungen die Bereitschaft, ihrerseits durch Gewalt an die Macht zu gelangen – denn der Weg über Wahlen wird mehr und mehr verstellt. Auch wenn Langzeitpräsidentschaften also zeitweilig stabil wirken, ziehen sie langfristig immer eine Destabilisierung des politischen Systems nach sich.

Relevant sind Mandatsbeschränkungen vor allem in modernen Präsidialsystemen, in denen der Präsident die Funktion des Regierungschefs innehat. In parlamentarischen Systemen dagegen wird das Regierungsoberhaupt durch das Parlament gewählt – und unter bestimmten Umständen auch wieder abgewählt. Die Regierungssysteme in Subsahara-Afrika sind zum überwiegenden Teil Präsidialsysteme, in denen der Präsident direkt vom Volk gewählt wird, oder Semi-präsidialsysteme, in denen der indirekt gewählte Präsident durch einen Premierminister flankiert wird.

Die Amtszeitbeschränkungen richten sich in der Regel auf die Zahl der konsekutiven Mandate. Sie sollen Regierungswechsel garantieren. In nahezu allen

³ Vgl. Gideon Maltz, »The Case for Presidential Term Limits«, in: *Journal of Democracy*, 18 (2007) 1, S. 128–142; Tom Ginsburg/James Melton/Zachary Elkins, »On the Evasion of Executive Term Limits«, in: *William and Mary Law Review*, 52 (2011) 6, S. 1807–1872 (1818–1823).

Staaten Afrikas südlich der Sahara sind zwar seit den 1990er Jahren mehr oder weniger demokratische Wahlen fester Bestandteil der politischen Landschaft geworden. Gleichwohl sind durch Wahlen veranlasste Regierungswechsel eine seltene Ausnahme. Im Durchschnitt gewinnen bei mehr als acht von zehn Präsidentschaftswahlen (85%) die Amtsinhaber. Kandidaten der politischen Opposition haben also verschwindend geringe Chancen, über Wahlen in die Regierungsverantwortung zu gelangen.⁴

Ein wesentlicher Grund dafür sind zweifellos die strukturellen (organisatorischen, finanziellen, inhaltlichen, strategischen) Schwächen der Opposition in den subsaharischen Staaten. Noch gewichtiger dürften aber die gewaltigen Vorteile der Amtsinhaberschaft sein. Der Instrumentenkasten, den Regierungen bemühen, um für sie günstige Wahlergebnisse herbeizuführen, wird mittlerweile bei weitem nicht mehr nur am Wahltag selbst geöffnet.⁵ Die hohe Quote von Wiederwahlen afrikanischer Amtsinhaber zeigt, dass Wahlen in der Region ein unzureichendes Mittel sind, um Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und gegebenenfalls abzuwählen. Diese Funktion sollen Amtszeitbeschränkungen erfüllen.

Nicht nur die Amtsdauer afrikanischer Präsidenten ist häufig unbegrenzt. Sie genießen auch quantitativ und qualitativ ein hohes, mitunter exzessives Maß an politischer Macht, das keinen effektiven Limitierungen unterworfen ist.⁶ Die Verfassungen im subsaharischen Afrika versehen die Staatspräsidenten häufig mit weitreichenden Befugnissen wie der Hoheit über das Militär oder dem Recht, Dekrete zu erlassen. Dies ist im Übrigen nicht nur in präsidentialistischen Systemen wie Burundi der Fall, sondern auch in semipräsidentialistischen wie Südafrika oder Botswana.⁷

Horizontale Kontrolle ist selten effektiv. Der Einfluss der Parlamente auf die Exekutive ist sowohl verfassungsrechtlich wie faktisch eher gering. Selbst im

Bereich der legislativen Aufgaben sind die Parlamente häufig nur Diener der Exekutive. Die meisten Gesetzesvorhaben, die sie beschließen, werden ihnen von den Regierungen zur Abstimmung vorgelegt. Durch die häufig einseitigen Mehrheitsverhältnisse in den gewählten Vertretungen kommt es nur in seltenen Ausnahmefällen zu Abstimmungsniederlagen der Regierung.

Ein Grund dafür ist, dass Parteien zumeist inhärent »präsidentialistisch« sind. Das heißt, die Strukturen und Statuten geben dem Präsidenten (der häufig auch Chef der Regierungspartei ist) einen überbordenden Einfluss über die Partei.⁸ Innerparteiliche Demokratie und Konkurrenz sind die Ausnahme. So werden Kandidaten für Parlamentswahlen in der Regel nicht durch Vorwahlen bestimmt, sondern von der Parteispitze ernannt. Unliebsam gewordene Mitglieder werden aus der Partei ausgeschlossen. Diese Praktiken haben große disziplinarische Wirkung. Sie zwingen die Abgeordneten in ein unmittelbares politisches Abhängigkeitsverhältnis zur Parteispitze und damit zur Exekutive.⁹ Die Abgeordneten genießen also meist keine wirkliche Entscheidungsfreiheit. Die Kombination aus effektiver Kontrolle der Regierungspartei durch den Präsidenten mit einer oft absoluten Mehrheit ebener Partei im Parlament bedeutet, dass Staatspräsidenten die exekutive und die legislative Gewalt faktisch in sich vereinen.

Ein Gegenpol zur Dominanz der Exekutive könnten etablierte rechtsstaatliche Verfahren sein. An denen fehlt es aber in der Regel. Der Zugriff der Regierung auf die Justiz ist in den meisten afrikanischen Präsidentsystemen gängige Praxis. Die Ernennung zu den höchsten Richterämtern ist entweder Prärogativ des Präsidenten oder Aufgabe der von der Exekutive kontrollierten Parlamente. Die negativen Konsequenzen für die richterliche Unabhängigkeit liegen auf der Hand, etwa dann, wenn Gerichte über umstrittene Wahlausgänge Urteile fällen.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass sich die Exekutive in vielen afrikanischen Ländern insgesamt keinen effektiven rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen gegenüber sieht. Amtszeitbeschränkungen

⁴ Daniel N. Posner/Daniel J. Young, »The Institutionalization of Political Power in Africa«, in: *Journal of Democracy*, 18 (2007) 3, S. 126–140 (130f).

⁵ Vgl. exemplarisch Ericka A. Albaugh, »An Autocrat's Toolkit: Adaptation and Manipulation in »Democratic« Cameroon«, in: *Democratization*, 18 (2011) 2, S. 388–414.

⁶ Oda van Cranenburgh, »Big Men Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries«, in: *Democratization*, 15 (2008) 5, S. 952–973.

⁷ In Äthiopien herrscht ein umgekehrtes Phänomen: Zwar gibt es einen Präsidenten, die faktische Macht liegt aber in Händen des Premierministers. Den letzten Wechsel in diesem Amt gab es 2012 nach dem Tod Meles Zenawis, der seit 1995 durchgängig Regierungschef war.

⁸ H. Kwasi Prempeh, »The Persistence of »Imperial Presidency« in Africa's Emerging Democracies«, in: *Democratization in Africa: What Progress toward Institutionalization?*, Washington, D.C.: US National Intelligence Council, Februar 2008, S. 93–109 (100).

⁹ Peter VonDoepp, »Party Cohesion and Fractionalization in New African Democracies: Lessons from Struggles over Third-Term Amendments«, in: *Studies in Comparative International Development*, 40 (2005) 3, S. 65–87.

gen sollen dies zumindest auf der zeitlichen Ebene (Macht auf Zeit) ausgleichen. Aber hierin liegt auch das Kerndilemma: Der Grund für die Notwendigkeit von Amtszeitbeschränkungen – ein übermächtiger Präsident bei schwachen Institutionen – ist gleichzeitig der Grund für die beschränkte Wirkungskraft der Norm. Diese zeigt sich darin, dass Versuche, die Regelung auszuhebeln, in der Mehrheit der Fälle erfolgreich sind.

Amtszeitbeschränkungen unter Druck: Verfassungsänderungen nach Maß

Gegenwärtig haben 34 Länder in ihren Verfassungen eine – politisch relevante – Bestimmung verankert, der zufolge das Staatsoberhaupt nur zwei konsekutive Amtszeiten regieren darf.¹⁰ Seit der Einführung dieses Prinzips in den 1990er Jahren ist 25 Mal der Fall eingetreten, dass ein Präsident das Ende seiner zweiten Amtsperiode erreichte und damit vor der Frage stand, ob er das Amt verlassen oder aber eine Verfassungsrevision anstreben solle, um sich die Chance zu eröffnen, mindestens ein weiteres Mal gewählt zu werden.

Präsidenten, die nach Erreichen ihrer maximalen Amtszeit abtraten, ohne Schritte unternommen zu haben, die Verfassung zu ändern, sind die Ausnahme (u.a. John Kufuor in Ghana, Alpha Konaré in Mali, Benjamin Mkapa in Tansania, Thabo Mbeki in Südafrika).

In mehr als der Hälfte aller Fälle (15) haben Präsidenten versucht, die Verfassung zu ihren Gunsten zu modifizieren (siehe Tabelle 2): entweder per Parlamentsbeschluss, Verfassungsreferendum oder über beide Instrumente. In neun Fällen hatten sie damit Erfolg. Jedes Mal entschied der Amtsinhaber anschließend auch die Wahlen für sich. In fünf der neun erfolgreichen Fälle wurde die Verfassung über ein Referendum geändert.¹¹ Für Referenden gilt im Prinzip das Gleiche wie für Wahlen: Regierende Präsidenten und die sie stützenden Parteien nutzen den Bonus der Amtsinhaberschaft und können auf eine große Bandbreite von Methoden der Stimmengewinnung zurückgreifen. Referenden sind vor allem dann eine Machtressource der Präsidenten, wenn diese sich der Unterstützung

des Parlaments nicht sicher sind. In vier Fällen wurde die Verfassungsänderung vom Parlament und/oder Senat beschlossen. Die Tatsache, dass in diesen Ländern verfassungsrechtliche Amtszeitbeschränkungen also eher beiläufig durch Parlamentsentscheidungen abgeschafft wurden, bezeugt die Schwäche der Legislative in afrikanischen Präsidialsystemen. Sie fallen oft als Kontrollinstanzen der Exekutive aus: entweder weil sie strukturell schwach sind und/oder weil die Mehrheitsverhältnisse klar die Exekutive begünstigen.

Derzeit gibt es in mindestens sechs Ländern (Burundi, DR Kongo, Republik Kongo, Ruanda, Sierra Leone und Benin), in denen die Präsidenten kurz vor der Erfüllung ihrer zwei Amtszeit stehen, Gedankenspiele oder bereits substantielle Bemühungen – bzw. in Burundi wiederaufgenommene Bemühungen – von Seiten der Posteninhaber, Amtszeitbeschränkungen auf die eine oder andere Weise auszuhebeln.

Die Mehrheit der afrikanischen Staatsscheffs versucht also trotz anderslautender rechtlicher Bestimmungen an der Macht zu bleiben. Sie tun dies im Gegensatz zur Phase vor 1990 nicht (mehr), indem sie die Verfassung ignorieren oder außer Kraft setzen, sondern über den institutionell-legalen Weg, das heißt mittels Verfassungsänderungen durch Parlamentsbeschluss, Referenden oder rechtliche Schlupflöcher. Der Verfassung an sich sowie dem weiteren institutionellen Gefüge scheint somit formal eine größere Bedeutung zuzukommen. Diese Tendenz zum Konstitutionalismus spiegelt sich auch in der Politik der Afrikanischen Union (AU) wider, die sich den Kampf gegen verfassungswidrige Regierungswechsel auf die Fahnen geschrieben hat und auf ebensolche Putsche (z.B. von Seiten des Militärs) inzwischen mit Sanktionen reagiert. Sowohl der stete Rückgang der Fälle von Staatsstreichen auf dem Kontinent als auch die zunehmend zu beobachtende Praxis afrikanischer Machthaber, sich weitere Amtszeiten nur unter stärkerer Befolgung rechtlicher Regeln zu verschaffen, haben zu der These geführt, dass Afrika gegenwärtig einen Prozess der »Institutionalisierung« politischer Macht durchläuft.¹²

¹⁰ Wir berücksichtigen nur Demokratien ohne Nordafrika und keine Kleinststaaten mit weniger als 1 Millionen Einwohner (Djibouti, Komoren, Kap Verde, Sao Tomé e Príncipe, Seychellen). Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea-Bissau, Süd-Sudan und Somalia haben keine verfassungsrechtlich verankerten Amtszeitbeschränkungen. Im Süd-Sudan und in Somalia gibt es derzeit nur provisorische Verfassungen (»Draft Constitution«), die keine Mandatsbeschränkungen vorsehen. Die Verfassungen Eritreas und Sudans enthalten zwar Regelungen zur Amtszeitbeschränkung, de facto sind sie indes irrelevant, da die jeweiligen Präsidenten seit 1993 im Amt sind. In Äthiopien sieht die Verfassung Mandatsbeschränkungen für den Präsidenten vor und es gibt regelmäßige Amtswechsel. Die faktische Macht liegt aber beim Premierminister.

¹¹ Burkina Faso (1997), Guinea (2001), Niger (2008), Tschad (2005), Uganda (2005).

¹² Für eine ausführliche Diskussion siehe Gabrielle Lynch/Gordon Crawford, »Democratization in Africa 1990–2010: An Assessment«, in: *Democratization*, 18 (2011) 2, S. 275–310.

Tabelle 2

Länder Subsahara-Afrikas mit (politisch relevanten) Amtszeitbeschränkungen

<i>Es wurde / wird versucht, die Mandatsbeschränkung aufzuheben</i>			<i>Es gab bei Erreichen der maximalen Amtszeit keinen Versuch, die Beschränkung aufzuheben^a</i>
<i>Mit Erfolg</i>	<i>Versuch ohne Erfolg</i>	<i>Derzeitiger bzw. zu erwartender Versuch</i>	
Burkina-Faso (Blaise Compaoré 1997)	Benin (Yayi Boni 2013)	Benin (Yayi Boni)	Benin (Mathieu Kérékou, 2006)
Gabun (Omar Bongo 2003)	Burkina Faso (Blaise Compaoré 2014)	Burundi (Pierre Nkurunziza)	Botswana (Festus Mogae 2008)
Guinea (Lansana Conté 2001)	Burundi (Pierre Nkurunziza 2014)	DR Kongo (Joseph Kabila)	Ghana (John Kufuor 2008; Jerry Rawlings 2001)
Kamerun (Paul Biya 2008)	Malawi (Bakili Muluzi 2002)	Republik Kongo (Denis Sassou-Nguesso)	Kenia (Daniel arap Moi 2002)
Namibia (Sam Nujoma 1999)	Nigeria (Olusegun Obasanjo 2006)	Ruanda (Paul Kagame)	Mali (Alpha Konaré 2002)
Niger (Mamadou Tandja 2009)	Sambia (Frederick Chiluba 2001)	Sierra Leone (Ernest Bai Koroma)	Mauritius (Anerood Jugnauth 2012)
Togo (Gnassingbe Eyadema 2002)			Mosambik (Armando Guebuza 2014) ^b
Tschad (Idriss Déby 2005)			Senegal (Abdoulaye Wade 2012) ^c
Uganda (Yoweri Museveni 2005)			Südafrika (Thabo Mbeki 2008)
			Tansania (Benjamin Mkapa 2005)

- a In Angola, Äquatorial-Guinea und Simbabwe gelten die Mandatsbeschränkungen erst seit 2010, 2011 und 2013 und nicht rückwirkend, weshalb die Langzeitpräsidenten José Dos Santos (im Amt seit 1979), Robert Mugabe (Präsident seit 1987) und Teodoro Obiang Nguema (seit 1979) weiter kandidieren können. In der Zentralafrikanischen Republik, in Liberia, Mauretanien und Madagaskar gab es seit Einführung der »term limits« keine Amtswechsel am Ende eines Höchstmandats, sondern nur durch Staatsstreich oder aufgrund von Abtritten wegen Krieg.
- b Joaquim Chissano trat 2004 ab, obwohl ein drittes Mandat verfassungsrechtlich möglich war.
- c Wade hat nicht versucht, die Verfassung zu ändern. Seine äußerst umstrittene Kandidatur für eine dritte Amtszeit wurde vom Verfassungsgericht legitimiert.

Einerseits haben formale Verfahren offensichtlich eine Aufwertung erfahren. Afrikanische Machthaber sehen mehr und mehr von nicht-verfassungskonformem Verhalten ab und wählen den Weg über die Institutionen (Verfassungsänderungen, Referenden etc.), um ihre politischen Ziele zu erreichen. Andererseits hat diese Praxis, vor allem dann, wenn Lösungen für Individuen maßgeschneidert werden, den Effekt, dass Regeln und Institutionen in ihrer Substanz ausgehöhlt werden.

Im Fall der Umgehung oder Außerkraftsetzung von Amtszeitbeschränkungen ist dieser Zusammenhang klar erkennbar. Im Vergleich zu einfachen Gesetzen genießen verfassungsrechtliche Bestimmungen zwar prinzipiell einen besonderen Schutz. Doch wird die Hürde der Verfassungsänderung häufig überwunden.

Dies zeigt, dass die Verfassungsnorm der Amtszeitbegrenzung kein Garant für eine effektive zeitliche Machtbeschränkung afrikanischer Präsidenten ist. Dabei wäre diese Funktion besonders wichtig in Anbetracht der hohen Erfolgsquote, mit der amtierende Präsidenten wiedergewählt werden. Die Bedeutung, die der Frage von Mandatsbeschränkungen innerhalb der betroffenen Länder beigemessen wird, scheint diese Erwartung zu bestätigen.¹³

¹³ Ein Blick in die lokale Presse erhärtet diese Annahme ebenso wie Gespräche mit politischen Akteuren.

Das Scheitern von Verfassungsänderungen und die Grenzen der politischen Manipulation

Da es sich bei der Aufhebung von Amtszeitbeschränkungen häufig um politisch umstrittene Projekte handelt, ist zu vermuten, dass amtierende Präsidenten sie nur in Angriff nehmen, wenn sie die Erfolgsaussichten als hoch einschätzen, sei es, weil sie über verfassungsändernde Mehrheiten im Parlament oder Senat verfügen, sei es, weil sie von der eigenen Popularität überzeugt sind (Referenden), sei es schließlich, weil sie auf das breite Instrumentarium manipulativer widerrechtlicher Maßnahmen vertrauen, das ihnen zur Verfügung steht.¹⁴

Tatsächlich zeigt die Erfolgsquote (9 von 15 Fälle), dass die meisten Präsidenten ihrer Sache zu Recht sicher sind. Gleichwohl sind in 40 Prozent der Fälle (6 von 15) die Initiativen zu einer Verfassungsänderung gescheitert. Dies widerlegt zumindest teilweise die Annahme, dass allmächtige Amtsinhaber, die keinen Restriktionen unterliegen (Hyper-Präsidenten) allein entscheiden, wie lange sie im Amt bleiben und wann sie abtreten.

Abgesehen von **Burkina Faso**, wo Demonstrationen die Abstimmung des Parlaments verhinderten, wurden in den folgenden fünf Fällen Eingriffe in die Verfassung förmlich vom Senat oder Parlament verweigert:

- In **Malawi** lehnte das Parlament 2002 eine Verfassungsrevision ab, die Präsident Muluzi ein drittes Mandat ermöglichen sollte. Das Vorhaben verpasste die erforderliche Mehrheit um nur drei Stimmen. Dies geschah, obwohl das verfassungsändernde Quorum ein Jahr zuvor von zwei Drittel auf 51 Prozent gesenkt worden war, um vorab den Weg für eine dritte Amtszeit zu ebnen.¹⁵ Auch die Versuche des Präsidenten, Abgeordnete zu bestechen, verfehlten ihre Wirkung.¹⁶ Trotz der Ablehnung im Parlament ließ Muluzi nicht locker und kündigte an, den Entwurf erneut vorzulegen. Diesmal waren es Parlamentarier der eigenen Regierungspartei

United Democratic Front (UDF), die sich gegen den Präsidenten stellten und in einem öffentlichen Statement bekanntmachten, dass sie einem dritten Mandat nicht zustimmen würden. Muluzi knickte schließlich angesichts der Vehemenz des Widerstands von Seiten des Parlaments, der Justiz und der Zivilgesellschaft ein.

- In **Nigeria** war es im Mai 2006 der Senat, der sich gegen eine Aufhebung der Amtszeitbegrenzungen sowohl für den Präsidenten als auch für die Gouverneure stellte, und dies, obwohl auch die Senatoren von einer solchen Verfassungsrevision profitiert hätten. Die Debatte hatte das Land zuvor tief polarisiert, nicht zuletzt auch das Repräsentantenhaus, das ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit hätte zustimmen müssen.
- In **Benin** erklärte der Rechtsausschuss des Parlaments im September 2013 einen von Präsident Boni eingebrachten Antrag auf Verfassungsänderung aufgrund von Formfehlern für unzulässig. Dabei waren es nicht nur Delegierte der Opposition, sondern auch der Regierungspartei, die gegen die Vorlage stimmten.¹⁷ Es war nicht der erste Versuch Bonis, in die Verfassung einzugreifen. 2011 wurde ein Novellierungspaket bereits verschoben. Obwohl dieses auch Bestimmungen enthielt, die für die Opposition von Vorteil gewesen wären, verwiesen die Gegner auf die Unantastbarkeit der Verfassung von 1990, deren Schutz Benins Demokratie sichere.¹⁸
- Auch in **Burundi** lehnte das Parlament im März 2014 eine von der Regierung vorgelegte Verfassungsänderung ab, die unter anderem die Amtszeitbegrenzung des Präsidenten aufheben sollte. Zur allgemeinen Überraschung verfehlte die Regierungspartei CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie), die über 81 der 105 Sitze im Parlament verfügt, die nötige Vierfünftelmehrheit (85 Stimmen) um eine Stimme. Die Strategie, Oppositions-

¹⁴ Vgl. Albaugh, »An Autocrat's Toolkit« [wie Fn. 5].

¹⁵ Chris Maroleng, *Malawi: The Slippery Slide towards Autocracy?*, Pretoria: Institute for Security Studies, 12.11.2003 (Situation Report).

¹⁶ *Malawi Country Report. Transformationsindex BTI*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006, S. 6, <www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Malawi.pdf> (Zugriff am 18.2.2015).

¹⁷ »Benin. Constitutional Changes Are Rejected (Update)«, *Economist Intelligence Unit* (online), 26.9.2013.

¹⁸ *Benin Country Report. Transformationsindex BTI*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2014, S. 27, <www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Benin.pdf> (Zugriff am 18.2.2015).

abgeordnete unter anderem über das Versprechen von Ministerposten für das Vorhaben zu kooptieren¹⁹, hatte nur in drei Fällen funktioniert. Der amtierende Präsident Nkurunziza wird dank eines geschickten Schachzugs aber dennoch 2015 wieder antreten. Da er 2005 aufgrund der damals geltenden Transitionsregelung indirekt durch das Parlament und nicht direkt durch das Volk gewählt worden ist, behauptet er schlicht, sein erstes Mandat zähle nicht. Dadurch habe er – im Sinne der Verfassung – erst eine Amtszeit (2010–2015) abgeleistet und könne sich nun ein zweites Mal zur Wahl stellen.

- In **Sambia** gab es im Jahr 2001 kurz vor der Abstimmung über die verfassungsrechtliche Aufhebung der Amtszeitbeschränkung im Parlament eine Unterschriftenaktion von 59 Abgeordneten der Regierungspartei und mehreren Ministern.²⁰ Eine Abstimmungsniederlage war somit sicher und Amtsinhaber Chiluba gab sich geschlagen.

Erwähnenswert sind auch die Ereignisse in einer Reihe weiterer Länder, in denen Verfassungsänderungen im Raum standen, aber aufgegeben wurden, bevor die Initiative formal lanciert wurde. So gab es in **Kenia** (Moi, 2002) und **Benin** (Kérékou, 2006) beharrliche Gerüchte, dass die Mandatsbeschränkung für Präsidenten aufgehoben werden solle. Die Amtsinhaber entschieden sich aber aufgrund des breiten politischen Widerstands dagegen, einen entsprechenden Vorstoß zu wagen.

Hinzu kommen Fälle, in denen Präsidenten dank rechtlicher Schlupflöcher und gegen großen Protest eine erneute Kandidatur durchgesetzt haben und anschließend dennoch ihr Amt verloren: **Senegals** Präsident Abdoulaye Wade im Jahr 2012 und der Präsident von **Niger**, Mamadou Tandja, 2010. In beiden Fällen fassten nicht nur die Opposition, sondern auch große Teile der Öffentlichkeit das Vorgehen der Staatsschefs als Verfassungsmanipulation auf, was zu einer breiten gesellschaftlichen Mobilisierung führte, die die Präsidenten das Amt kostete. In Senegal formierte sich bei den anschließenden Wahlen eine siegreiche Anti-Wade-Koalition; in Niger schritt das Militär ein und setzte Tandja ab.

Welche Faktoren erklären das Scheitern der geplanten Verfassungsänderungen? Offenbar stößt die Macht der afrikanischen Präsidenten dort an ihre Grenzen, wo bestimmte Akteure oder Interessengruppen (Opposition, Zivilgesellschaft), politische und rechtliche Institutionen (Parlament, Justiz) und/oder das eigene Lager (Anhänger, Parteikader etc.) Widerstand mobilisieren. Die *entscheidende* Rolle spielen oft Risse und Brüche innerhalb des Regimes bzw. der herrschenden Partei. Konkreter: Die Gefolgschaft des Regierungslagers ist zwingende Voraussetzung für einen Erfolg des Amtsinhabers. Sie hängt ihrerseits von einer Vielzahl von Faktoren ab.²¹ Dazu zählen die innere Verfasstheit des Machtsystems bzw. der Regierungspartei sowie die ideologische oder ethnische Kohäsion der Regierung, die interne Ressourcenverteilung, die politische Kultur im Land und nicht zuletzt die persönlichen Ambitionen potentieller Nachfolger. Die beiden zuletzt genannten Aspekte kamen in Nigeria zum Tragen: Dort sieht ein ungeschriebener Grundsatz vor, dass die Präsidentschaft alle zwei Amtszeiten zwischen dem Norden und Süden des Landes rotieren muss. Ein weiteres Mandat für Präsident Obasanjo, das dieser 2005/06 anstrebte, hätte dieses Prinzip verletzt und damit das interne machtpolitische Gefüge des nigerianischen Staates in Turbulenzen gestürzt. Politischer Gegenwind kam aus allen Landesteilen. Der Versuch, widerspenstige Volksvertreter durch finanzielle Zuwendungen und andere Formen der Bestechung gefügig zu machen, scheiterte in Nigeria ebenso wie in Burundi bzw. Malawi. Das »gleichsam unbegrenzte Vertrauen [der Regierung] in die Manipulierbarkeit der parlamentarischen Institutionen« wurde erheblich erschüttert.²²

Die gleichermaßen fehlgeschlagenen Aufhebungsinitiativen zugunsten der Präsidenten Kérékou und Boni in Benin, Muluzi in Malawi, Obasanjo in Nigeria und Chiluba in Sambia zeigen zudem, dass eine einmütige Zivilgesellschaft und großangelegte öffentliche Proteste geeignet sind, die Legislative unter Druck zu setzen. In Malawi wandten sich die Medien gegen Muluzis »Diktatur«, Mitglieder der *Malawi Law Society* erhoben Anklage gegen ihn, führende Nichtregierungsorganisationen gründeten ein *Forum for the*

¹⁹ »Burundi: Le projet de revision de la constitution retoqué au Parlement«, *RFI*, 21.3.2014.

²⁰ Posner/Young, »The Institutionalization of Political Power« [wie Fn. 4], S. 133.

²¹ VonDoepp, »Party Cohesion and Fractionalization in New African Democracies« [wie Fn. 9]; Steven Levitsky/Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York 2010, S. 26.

²² Axel Harneit-Sievers, *Politischer Jahresbericht: Nigeria 2005/2006*, Lagos: Heinrich-Böll-Stiftung, 2006, S. 4.

Tabelle 3
Überblick: Freiheitsrechte und Medienfreiheit in afrikanischen Staaten

	Freiheitsrechte ^a (1–7)	Medienfreiheit (1–100)
Nigeria (2005)	4	52 (teilweise frei)
Malawi (2002)	3	54 (teilweise frei) ^b
Sambia (2002)	4	65 (nicht frei) ^b
Benin (2005)	2	30 (frei)
Burkina Faso (2013)	3	42 (teilweise frei)
Ruanda (2014)	5	79 (nicht frei)
Kongo-Brazzaville (2014)	5	57 (teilweise frei)
DR Kongo (2014)	6	79 (nicht frei)

a Freiheitsrechte umfassen Meinungsfreiheit, Organisationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und spezielle Freiheitsrechte. Freedom House misst die politischen und Freiheitsrechte auf einer Skala von 1 bis 7 (1 = höchster Grad, 7 = niedrigster Grad an Freiheit), die Medienfreiheit auf einer Skala von 1 bis 100 (100 = niedrigster Grad an Medienfreiheit).

b Für Malawi und Sambia liegen nur Werte für 2002 vor.

Quelle: Freedom House Index.

Defense of the Constitution (FDC)²³ und Studenten traten in einen Streik.²⁴ In Benin stellten sich trotz Kooptationsversuchen durch die Regierung Schlüsselfiguren der Zivilgesellschaft öffentlich gegen ein drittes Mandat von Kérékou.²⁵ In Nigeria ging der Einfluss der öffentlichen Meinung so weit, dass Wirtschaftsvertreter von ihrem Posten zurücktreten mussten, nachdem sie sich in den Medien für eine dritte Amtszeit von Präsident Obasanjo und eine entsprechende Verfassungsänderung starkgemacht hatten.²⁶

Neben der Tatsache, dass in allen diesen Fällen regimeinterne Konflikte die Proteste gegen die Verfassungsänderung befeuerten, lässt sich eine weitere These formulieren: Ein Blick auf den Stand der Bürgerrechte und der Medienfreiheit zeigt, dass mit einer Ausnahme (Sambia) in allen Ländern zum Zeitpunkt der gescheiterten Verfassungsänderungsinitiative ein (wenn auch moderates) Mindestmaß an allgemeinen Freiheitsrechten, einschließlich Medienfreiheit, gegeben war. Das stärkt die Vermutung, dass dieser

Umstand die Herstellung und Mobilisierung einer kritischen Öffentlichkeit mindestens begünstigt. Die beständige kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Amtszeitbeschränkung von Seiten der Medien und der Öffentlichkeit übte Druck auf die politischen Akteure und insbesondere die Parlamentarier und Senatoren aus. Sollte diese Annahme zutreffen, dann legt ein Blick auf die drei anstehenden Fälle von Verfassungsänderungen in Zentralafrika nahe (siehe unten), dass dort die Medien und die öffentliche Meinung als Gegenpol zu einer geplanten Verfassungsrevision eher eine geringe Rolle spielen werden.

Die Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch zivilgesellschaftliche Akteure ist indes weder der wichtigste Faktor, noch ist sie hinreichend, solange innerhalb der Regierung(spartei) Einigkeit über eine Verfassungsänderung und weitere Mandate für den Amtsinhaber besteht.²⁷ Die parlamentarischen Oppositionen haben zwar in den Fällen, in denen Verfassungsänderungen fehlgeschlagen sind, meist zum Scheitern des Vorhabens beigetragen, sie waren aber in der Regel darauf angewiesen, dass sich zunächst innerhalb der Regierungspartei Widerstand formierte.

Entscheidender wird die Rolle der Opposition in den seltenen Fällen, in denen das Regierungslager lediglich über eine knappe Mehrheit verfügt oder aber auf Stimmen aus den Reihen der Gegner angewiesen ist. Eine solche Konstellation ergab sich wie erwähnt in Burundi, wo sich trotz Kooptierungsversuchen zu wenige Oppositionspolitiker vom Vorstoß der Regierung, die Verfassung zu ändern, überzeugen ließen. Allerdings ging es hier nicht alleine um die Amtszeit des Präsidenten. Der Vorschlag zur Verfassungsrevision hätte Nkurunziza nicht nur eine dritte Amtszeit ermöglicht, sondern auch fundamentale Punkte des Friedensabkommens von Arusha berührt, das die Grundlage von Burundis Nachkriegsordnung bildet. Vermutlich war es sogar weniger die Frage, ob Nkurunziza ein drittes Mandat zugebilligt werden sollte, die die Parlamentarier zu einem Nein bewegte, als die Abschaffung des Postens des zweiten Vizepräsidenten, der im Rahmen der konkordanzdemokratischen Verfassung einer anderen Partei als der des Präsidenten zufällt. Außerdem sollte das verfassungsändernde

²³ *Malawi Country Report. Transformationsindex BTI, 2006* [wie Fn. 16], S. 1.

²⁴ Rachel A. Swarns, »A Surprising Crackdown in Malawi«, in: *The New York Times*, 30.6.2002.

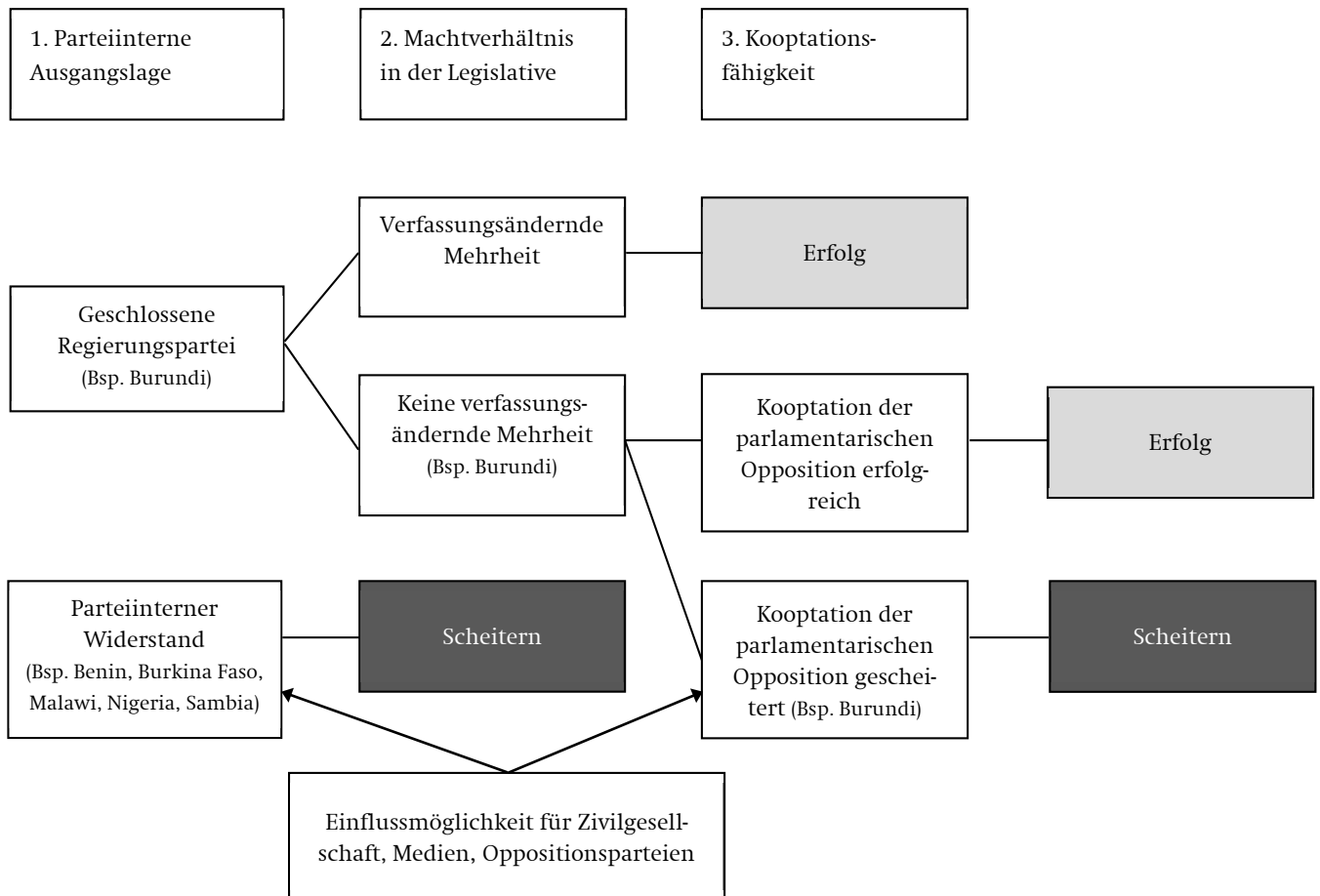
²⁵ *Benin Country Report. Transformationsindex BTI, 2014* [wie Fn. 18], S. 7.

²⁶ Harneit-Sievers, *Politischer Jahresbericht: Nigeria 2005/2006* [wie Fn. 22], S. 5.

²⁷ Dies deckt sich mit den Befunden von Studien, die die Ursachen bzw. Auslöser von Demokratisierungsprozessen und den Sturz autoritärer Regime untersucht haben, vgl. Michael Bratton/Nicolas van de Walle, »Popular Protest and Political Reform in Africa«, in: *Comparative Politics*, 24 (1992) 4, S. 419–442, und Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*, New York 2012.

Grafik

Bedingungen für Erfolg und Scheitern von Verfassungsänderungen



Quorum deutlich gesenkt werden. Dies hätte bedeutet, dass die Regierungspartei CNDD-FDD in Zukunft ohne Zustimmung anderer Parteien hätte in die Verfassung eingreifen können. Mit einem Ja zu dem Verfassungsänderungspaket hätten die Parlamentarier der Opposition sich somit selbst neutralisiert.

Auffällig bei der Betrachtung der erfolglosen Verfassungsänderungsinitiativen ist darüber hinaus, dass externe Akteure (Geber) in der Regel keine oder nur eine ineffektive Rolle gespielt haben. In den wenigen Fällen, in denen westliche Geber überhaupt Stellung bezogen haben – meist in Form von Verlautbarungen der Botschaften –, hat dies Amtsinhaber wie Muluzi oder Obasanjo nicht von ihrem Vorhaben abgebracht.²⁸

²⁸ Danielle Resnick, »Two Steps Forward, One Step Back: The Limits of Foreign Aid on Malawi's Democratic Consolidation«, in: Danielle Resnick/Nicolas van de Walle (Hg.), *Democratic Trajectories in Africa. Unravelling the Impact of Foreign Aid*, Oxford 2013, S. 114f.

Insgesamt ergibt sich aus der Analyse der fehlgeschlagenen Versuche zur Verfassungsänderung in Sambia, Malawi, Nigeria, Benin und Burundi folgendes Bild: Die erste notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Aufhebung der Amtszeitbeschränkung ist die Geschlossenheit der Regierungspartei. An diesem Erfordernis sind bereits die meisten Präsidenten gescheitert, nämlich Chiluba in Sambia, Muluzi in Malawi, Boni in Benin und Obasanjo in Nigeria. Lediglich in Burundi stand die Regierungspartei CNDD-FDD, zumindest nach außen hin, einträchtig hinter Nkurunzizas Vorgehen. Der Fall Burundi erfüllt indes eine andere Bedingung nicht: Der CNDD-FDD verfügt allein nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit. Deswegen war Nkurunziza auf die Kooptation von Oppositionspolitikern angewiesen – woran das Vorhaben letztendlich scheiterte.

In der obigen Darstellung ist die Kette von Erfolgsbedingungen und Wirkungen abgebildet.

Wenn Verfassungsänderungen scheitern: Alternative Wege zur nächsten Amtszeit

Die hier diskutierten misslungenen Versuche, Amtszeitbeschränkungen aufzuheben, setzten eine Verfassungsänderung voraus. Doch wenn ein solches Vorhaben scheitert oder aufgrund politischen Widerstands aufgegeben wird, greifen Präsidenten auf eine Reihe anderer Taktiken zurück: entweder um doch noch für eine Wiederwahl kandidieren zu können oder aber um ihre Macht zu erhalten, indem sie ihnen scheinbar ergebene Nachfolger auswählen.

In Burundi sondierte Präsident Nkurunziza nach der vom Parlament abgelehnten Verfassungsänderung im Frühjahr 2014 Optionen, die es ihm erlauben würden, dennoch bei den Wahlen 2015 antreten zu können. Nkurunziza wurde bei seiner ersten Wahl 2005, die damals in einer Übergangsphase nach Ende des Bürgerkriegs stattfand, noch nicht direkt durch das Volk, sondern indirekt durch das Parlament gewählt. Es bleibt also Auslegungssache, ob er schon zwei Mandate im Sinne der Verfassung erhalten hat. Um dies zu überprüfen, müsste das Verfassungsgericht angerufen werden, wozu lediglich der Präsident selbst oder der Senatspräsident und der Parlamentspräsident – beides Parteifreunde – befugt sind. Von der Wahlkommission CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante) wird in Anbetracht ihrer bisherigen Praxis nicht erwartet, dass sie Nkurunzizas Bewerbung um eine Wiederwahl aufgrund der Amtszeitbegrenzung ablehnen wird. Im Februar 2015 machte der Sprecher des CNDD-FDD mehr als deutlich, dass aus Sicht der Wahlkommission eine Kandidatur Nkurunzizas nicht verfassungswidrig sei.²⁹ Von daher ist davon auszugehen, dass sich der amtierende Präsident schlicht ohne Verfassungsänderung oder auch nur verfassungsgerichtliche Prüfung als Kandidat aufstellen lassen wird. Aus juristischer Sicht bleibt der Opposition lediglich die Möglichkeit, die Kandidatur Nkurunzizas und damit die Wahlen *im Nachhinein* vor dem Verfassungsgericht anzufechten. Auch hier sind die Erfolgsaussichten gering. Erstens ist die Rechtslage tatsächlich nicht eindeutig; zweitens hat das Verfassungsgericht in der Vergangenheit schon seine Nähe zur Regierungspartei unter Beweis gestellt.

²⁹ »Présidentielle au Burundi: Nkurunziza répond à la société civile«, *RFI*, 15.2.2015.

Den Fall, dass ein Präsident trotz Erreichen der maximalen Amtszeit wieder angetreten ist, gab es 2012 bereits in Senegal. Dort bestätigte das Verfassungsgericht einen Monat vor den Wahlen die Rechtmäßigkeit einer Kandidatur des amtierenden Präsidenten Wade. Zur Begründung wurde angeführt, dass sein erstes Mandat in den zeitlichen Geltungsbereich der vorherigen Verfassung gefallen sei und Wade somit erst eine Amtszeit im Sinne der neuen Verfassung absolviert habe. Die Entscheidung löste weitreichende gewaltsame Proteste aus, die ihrerseits zur anschließenden Wahlniederlage Wades beigetragen haben. Der Präsident verlor gegen seinen ehemaligen Premierminister Macky Sall, der eine breite Koalition von Wade-Gegnern (*Benno Bokk Yaakaar*, »Vereint für unsere gemeinsame Hoffnung«) hinter sich versammelt hatte.

Auch wenn Präsidenten nicht wieder antreten (dürfen), suchen sie häufig nach Wegen, um zumindest ihren Einfluss nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu wahren. Sie tun dies meistens, indem sie ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, um ihren Wunschkandidaten als Nachfolger ins Präsidentenamt zu befördern.

In Kenia entschied sich Präsident Daniel arap Moi 2002 trotz vormaliger Bemühungen, eine dritte Amtszeit durchzusetzen, für einen Rückzug aus der Politik. Gleichzeitig setzte er sich aber in seiner Partei KANU mit der Ernennung Uhuru Kenyattas als Nachfolger durch und kündigte an, diesem tatkräftig zur Seite zu stehen – eine Strategie, mit der er de facto seine Reichtümer wahren wollte. Moiss Plan ging deswegen nicht auf, weil nicht Kenyatta, sondern der Oppositionskandidat Kibaki die Wahl gewann.

In Nigeria ging die Rechnung des Präsidenten indes auf. Nach der gescheiterten Verfassungsreform gelang es dem scheidenden Amtsinhaber Obasanjo, seinen Wunschkandidaten Yar'Adua zu seinem Nachfolger zu machen. Dieser siegte in den Präsidentschaftswahlen, was Obasanjo in der Folgezeit erlaubte, seinen Einfluss weiterhin geltend zu machen.

Weitere Fälle, in denen Präsidenten vor dem erzwungenen Amtsverzicht ihre »Wunschkandidaten« lancierten, bestätigen die These, dass eine Opposition aus den eigenen Reihen nicht nur für die Ablehnung von Verfassungsänderungen Voraussetzung ist, son-

dern auch dafür, dass die politischen Einwirkungsmöglichkeiten ehemaliger Präsidenten begrenzt bleiben.

Nachdem die Bemühungen von Sambias Präsident Chiluba, sich ein weiteres Mal zur Wahl zu stellen, endgültig fehlgeschlagen waren, sorgte dieser durch eine Neubesetzung des Kabinetts und clevere Schachzüge innerhalb der Regierungspartei MMD dafür, dass sein vermeintlich loyaler Gefolgsmann Mwanawasa als MMD-Kandidat aufgestellt wurde. Chilubas Kalkül war, über Mwanawasa nach der Wahl weiterhin Einfluss auf die Politik nehmen zu können. Dies wurde auch in der Bevölkerung so wahrgenommen. Das Vorhaben scheiterte. Statt Chiluba zu schützen, leitete Mwanawasa im Rahmen einer großangelegten Anti-korruptionskampagne Untersuchungen gegen den ehemaligen Präsidenten und seine Entourage ein.

Auch Malawis Präsident Muluzi nominierte nach dem Scheitern seiner Bestrebungen, die Verfassung zu reformieren, seinen Nachfolger Bingu wa Mutharika, der 2004 auch tatsächlich die Wahlen gewann. Ähnlich wie Chiluba in Sambia erhoffte sich Muluzi davon politische Protektion, aber wa Mutharika wendete sich von seinem ehemaligen Patron ab und ließ wegen Korruption gegen diesen ermitteln.

Der Blick in die Zukunft: Verfassungsänderungen in Zentralafrika

Die Präsidenten Ruandas, Paul Kagame, der DR Kongo, Joseph Kabila, und Kongo-Brazzavilles, Denis Sassou-Nguesso, werden 2016 bzw. 2017 das Ende ihrer Amtszeit erreichen. Es ist davon auszugehen, dass sie schon heute darauf hinarbeiten, den Boden für eine Verfassungsänderung zu bereiten, die ihrerseits Voraussetzung für weitere Mandate ist. In Ruanda und Kongo-Brazzaville wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Verfassungsreferendum kommen, dessen Ausgang und Folgen vorhersehbar sind (Zustimmung zur Aufhebung von Amtszeitbeschränkungen, erneute Kandidatur der Amtsinhaber, anschließender Wahlsieg). Weniger eindeutig ist die Lage in der DR Kongo, wo sich von mehreren Seiten politischer Widerstand gegen eine Verfassungsreform zugunsten von Präsident Kabila formiert. Ein Eingriff in die Verfassung ist damit keineswegs ausgeschlossen. Indes sind die hohe politische Volatilität im Kongo und die mangelnde Kohäsion des Regimes Faktoren, die erhebliche Unwägbarkeiten mit sich bringen.

Ruanda

Paul Kagame war zunächst Führer der Befreiungsbewegung und heutigen Regierungspartei Rwandan Patriotic Front (RPF), die 1994 über das für den Genozid verantwortliche Regime von Juvenal Habyarimana siegte. Im gleichen Jahr wurde er Vizepräsident und Verteidigungsminister, bevor ihn das Parlament 2000 schließlich zum Staatsoberhaupt wählte. 2003 und 2010 fanden Präsidentschaftswahlen statt, die ihn mit überwältigender Mehrheit im Amt bestätigten (95% bzw. 93% der Stimmen).

Da die ruandische Verfassung eine Beschränkung auf zwei siebenjährige Mandate vorsieht, müsste Kagame 2017 sein Amt niederlegen. Wie viele andere Präsidenten vor ihm hat auch er seine Absichten in Bezug auf ein möglicherweise drittes Mandat in zweideutige Aussagen gehüllt, die eher für einen Versuch sprechen.³⁰ Auf eine Verfassungsänderung deutet ebenfalls hin, dass Kagame es anderen Kräften über-

lässt, eine Kampagne für eine weitere Amtszeit zu organisieren. Als erste Akteure haben drei »Oppositionsparteien« für eine Beseitigung der rechtlichen Schranken und eine weiteres Mandat für den derzeitigen Präsidenten plädiert.³¹ Seitdem mehren sich die von der Regierungspresse veröffentlichten Artikel, in denen ein Verbleib des »unverzichtbaren« Präsidenten gefordert wird.³² Sollte Kagame 2017 zur Wahl antreten dürfen, wäre ihm ein Sieg gewiss. Sollte es nicht zu einem Verfassungsreferendum, sondern zu einem Parlamentsentscheid kommen (siehe unten), wäre eine Zustimmung durch das ruandische *Parlament* ebenso sicher. Die Regierungspartei RPF verfügt mit 40 von 53 Sitzen über eine Dreiviertelmehrheit, die als robust und verlässlich gilt. Die beiden einzigen anderen im Parlament vertretenen Parteien sind aber ebenfalls an der Regierung beteiligt, so dass es keine Opposition im eigentlichen Sinne gibt.³³

In Anbetracht dieser Ausgangslage und der Erkenntnisse aus den oben diskutierten Fällen stellt sich die Frage nach der *regimeinternen Konstellation*. Wird die RPF an Kagame als Präsident festhalten und eine Verfassungsänderung überhaupt auf den Weg bringen? Kagames Führung ist nicht unumstritten.³⁴ Der Charakter des ruandischen Regimes und vor allem die Stellung von Präsident Kagame werden von Beobachtern auf zwei ganz unterschiedliche Weisen bewertet. Die einen verneinen trotz der großen Sichtbarkeit Kagames die Deutung, es handle sich um ein vom Präsidenten dominiertes Regime. Vielmehr werde das System von einer quasi-kollektiven Führung gesteuert,

³⁰ David Smith, »Paul Kagame Hints at Seeking Third Term as Rwandan President«, in: *The Guardian*, 23.4.2014.

³¹ »Rwanda: le débat sur une révision de la constitution est lancé«, *RFI*, 14.10.2014; »Rwandan Leader's Allies Seek Vote to Allow Him a Third Term«, *AFP*, 23.10.2014.

³² Vgl. unter anderem Junior Sabena Mutabazi, »Presidential Term-Limits: One Size Fits Most, But Not All«, *The New Times* (online), 19.2.2015.

³³ Weitere 27 Sitze sind für Frauen (24), Vertreter von Jugendlichen (2) und Behinderte (1) reserviert, die offiziell keiner Partei angehören.

³⁴ Gaaki Kigambo, »Kagame Succession: A Headache Party Would Rather Wish Away«, in: *The East African*, 22.12.2012; Stefanie Duckstein, »Kagames Führungsstil verunsichert Ruanda«, *Deutsche Welle* (online), 28.8.2014.

in der Kagame Primus inter Pares sei.³⁵ Deren Mitglieder seien durch die gemeinsame Erfahrung des Befreiungskampfs und eine gemeinsame Zukunftsvision für Ruanda verbunden, in der sozioökonomische Entwicklung und der Aufbau einer neuen nationalen Identität Priorität genießen. In diesem kollektiven Führungssystem trafen die RPF und die mit ihr verbündeten Regierungsparteien Entscheidungen nach eingehender Diskussion nur im Konsens.³⁶ Die Regierungspolitik sei weniger an der Person Kagame festzumachen als daran, dass die RPF eine regelbasierte, effektive Organisation sei, die auch einen möglichen Abgang ihrer Leitfigur überdauern werde. Der Übergang zu einer neuen Führung werde mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne Probleme vollzogen werden. Kagame habe überdies mehrfach erklärt, er werde die Verfassung respektieren.³⁷

Eine zweite, konträre Lesart hat deutlich mehr Anhänger. Danach übe Präsident Kagame eine unbeschränkte Hegemonie aus. Er und seine engsten Berater entschieden allein über die Besetzung aller wichtigen Ämter (Premierminister, Kabinettsminister, Armeeoffiziere, Richter).³⁸

Fest steht, dass die RPF in ihrem Kern eine militärische Organisation geblieben und nicht mit einer normalen Partei zu vergleichen ist. An der straffen Führung Kagames bestehen wenig Zweifel. Unverkennbar sind aber auch interne Spannungen und Risse. Gegen die Einschätzung der kollektiven und konsensualen Leitung spricht die stetig länger werdende Liste von dissidierenden Führungsfiguren, die die RPF und (damit zwangsläufig) das Land verlassen haben. Ursache der Konflikte dürften weniger der politische Kurs der Regierung sein als unüberbrückbare Machtkonflikte.³⁹

35 Harry Verhoeven, »Nurturing Democracy or into the Danger Zone? The Rwandan Patriotic Front, Elite Fragmentation and Post-liberation Politics«, in: Maddalena Campioni/ Patrick Noack (Hg.), *Rwanda Fast Forward. Social, Economic, Military and Reconciliation Prospects*, Basingstoke 2012, S. 265–280 (272).

36 David Booth et al., *East African Prospects. An Update on the Political Economy of Kenya, Rwanda, Tanzania and Uganda*, London: Overseas Development Institute, Mai 2014, S. 81.

37 Ebd., S. 84f.

38 *Rwanda Country Report. Transformationsindex BTI*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2014, S. 8, <www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Rwanda.pdf> (Zugriff am 26.2.2015).

39 Die letzten in dieser Reihe waren Oberst Patrick Karegeya (2007), ehemaliger Auslandsgeheimdienstchef, und General Kayumba Nyamwasa (2010), u.a. früherer Generalstabschef der ruandischen Armee. Karegeya wurde am 1.1.2014 in Johannesburg ermordet.

Auch die wiederkehrende Entlassung oder Neutralisierung von Spitzenbeamten und ranghohen Militärs (2011, 2014) weist eher auf interne Auseinandersetzungen hin. Prominente Kritiker des Regimes sind tot, im Gefängnis oder im Exil. Eine Ausnahme ist der ehemalige langjährige Justizminister Tharcisse Karugarama. Seine Entlassung als Minister führen einige Beobachter darauf zurück, dass er sich gegen eine Verfassungsänderung und dritte Amtszeit Kagames aussprach.⁴⁰

Insgesamt erscheint die Sichtweise überzeugend, dass Kagame innerhalb der Regierung wenig Gegengewichte hat. Er mag kein Alleinherrscher sein, aber es ist schwer vorstellbar, dass sich Akteure innerhalb des RPF-Apparats gegen eine Verlängerung seines Präsidenschaftsmandats und eine entsprechende Verfassungsreform stellen werden.

Auch von *den Medien und der Zivilgesellschaft* ist hinsichtlich der Frage einer Verfassungsänderung keine aktive Rolle zu erwarten. Beide Kräfte haben innerhalb eines restriktiven politischen Umfelds einen schweren Stand (siehe Tabelle 3, S. 16). Sie können nur in einem sehr begrenzten Umfang, der seitens der Regierung klar definiert wird, tätig sein. Die Funktion eines Watchdogs, der staatliches Handeln überwacht, können sie nicht ausüben.

Ausblick: Es ist sehr wahrscheinlich, dass Präsident Kagame eine weitere Amtszeit anstrebt und diese auch durch den Rückhalt der RPF erhalten wird. Dafür spricht auch ein historisch-vergleichender Befund: In nur zwei afrikanischen Ländern, die von ehemaligen Befreiungsbewegungen regiert werden, hat ein Staatspräsident unter friedlichen Bedingungen die Macht abgegeben und an einen Nachfolger aus der eigenen Bewegung übertragen (Südafrika, Namibia).⁴¹

Die Verfassungsänderung müsste nach Artikel 193 der ruandischen Verfassung durch ein Referendum herbeigeführt werden. Die gegenwärtig geltende Verfassung erhielt 2003 eine Zustimmung von 93 Prozent.⁴²

40 Edmund Kagire, »Kagame Drops Last Two RPF »Historicals«, in: *The East African*, 1.6.2013.

41 In Äthiopien führte der Tod von Meles Zenawi zu einer Transition innerhalb der ehemaligen Befreiungsbewegung, Christopher Clapham, *From Liberation Movement to Government. Past Legacies and the Challenge of Transition in Africa*, Johannesburg: Brenthurst Foundation, 2012 (Discussion Paper 8/2012), S. 12.

42 »Rwanda's New Constitution: The Fear of Majority Rule«, in: *The Economist*, 29.5.2003.

Ein ähnlich klares Ergebnis wäre auch im Fall einer Reform der Amtszeitregelung zu erwarten.

Kongo-Brazzaville

Kongo-Brazzaville wird von Denis Sassou-Nguesso regiert, der mit einer Unterbrechung von fünf Jahren (1992–1997) seit 1979 an der Spitze des Staates steht. Die aktuelle, 2002 verabschiedete Verfassung verlängerte die Amtszeit des Präsidenten von fünf auf sieben Jahre. Die 1992 eingeführte Beschränkung auf zwei Mandatsperioden aber blieb bestehen. Im Jahr 2009 wurde das Amt des Premierministers abgeschafft. Seitdem ist Sassou-Nguesso Staats- und Regierungschef in Personalunion. Im gleichen Jahr wurde der Präsident unter fragwürdigen Bedingungen wiedergewählt.

Bei den für 2016 vorgesehenen Wahlen dürfte der Präsident nicht mehr antreten. Auch die Altersgrenze von 70 Jahren würde einer Kandidatur entgegenstehen. Sassou-Nguesso wäre dann 73 Jahre alt. Der Präsident indes hat in verklausulierter Form, aber deutlich genug zu verstehen gegeben, dass er im »Interesse des Landes« und »des Fortschritts der Institutionen und der Demokratie« eine Verfassungsänderung in Betracht zieht.

Das Parlament wird einer Verfassungsänderung zweifellos nicht im Wege stehen. Die Regierungspartei und ihre Verbündeten verfügen gemeinsam über 95 Prozent der Sitze, wobei einige der »Oppositionsparteien« von Sassou-Nguesso finanziell unterstützt werden.⁴³ Mit der Verfassung von 2002 sind zahlreiche Neuerungen eingeführt worden, die das Parlament schwächen. Es verlor die Kompetenz, Richter zu ernennen und Untersuchungskommissionen einzurichten, und sogar das Recht, der Regierung das Vertrauen zu entziehen.⁴⁴

Regimeinterne Opposition ist ebenfalls nicht zu erwarten: Im Vergleich zu den anderen Ländern Zentralafrikas weist Kongo-Brazzaville das am höchsten personalisierte System auf. Entsprechend wenig ausgeprägt sind Schranken exekutiver Macht. Zwischen dem Staat und dem Regime bzw. der Regierungspartei zu unterscheiden, ist kaum möglich. Es gibt keine Hinweise auf regimeinterne Mechanismen, die auch nur ansatzweise die Macht des Präsidenten einhegen könnten.

⁴³ Brett L. Carter, »Congo«, in: Andreas Mehler et al. (Hg.), *Africa Yearbook 2012*, Leiden 2013, S. 237.

⁴⁴ »Parliament of Congo-Brazzaville«, in: M. Steven Fish/Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*, New York 2011, S. 155.

Alle Schlüsselstellen der Administration sind mit Gefolgsleuten von Sassou-Nguesso besetzt, einschließlich des Militärs, von denen die meisten aus der Heimatregion des Präsidenten stammen. Eine beträchtliche Zahl von Schlüsselakteuren besteht aus Angehörigen der Familie Sassou-Nguessos. Sein Neffe zum Beispiel ist Chef des nationalen Geheimdiensts und des Sicherheitsrats, sein Sohn wird mittelfristig als Nachfolger gehandelt.⁴⁵ Interne Kontroll- oder gar Vetoinstanzen, die die Dominanz Sassou-Nguessos beschränken könnten, sind nicht erkennbar.⁴⁶

Dies gilt auch für Akteure außerhalb des Regimes. Zivilgesellschaft, Medien und politische Opposition sind nicht in der Lage, die Macht der Exekutive in nennenswerter Weise zu zügeln. Von diesen Instanzen geht keine effektive Kontrolle der Regierenden aus. Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten sind extrem eingeschränkt (siehe Tabelle 3, S. 16). Oppositionsparteien haben weder im Parlament noch außerhalb politische Spielräume. Die Medienfreiheit ist durch restriktive Gesetze erheblich beschnitten, Kritik an der Regierung wird als Diffamierung rechtlich verfolgt.⁴⁷

Ausblick: Vor diesem Hintergrund ist mit einem Verfassungsreferendum in der ersten Jahreshälfte 2015 zu rechnen, an dessen positivem Ausgang für Sassou-Nguesso es keinen Zweifel geben kann.⁴⁸ Das Gleiche gilt auch für eine erneute Kandidatur des Präsidenten und seine Wiederwahl.⁴⁹ Die Regierungspartei hat seit 1997 jede Wahl klar für sich entschieden, auch wenn die durchschnittliche Wahlbeteiligung von 10 bis 20 Prozent die geringe Bedeutung belegt, die die Bürgerinnen und Bürger des Landes Urnengängen noch beimessen.⁵⁰

⁴⁵ »Sassou Negotiates Way to 2016 Elections«, in: *West Africa Newsletter*, 27.8.2014.

⁴⁶ »Congo (Brazzaville)«, *Economist Intelligence Unit* (online), September 2014, S. 10; *Republic of the Congo Country Report. Transformationsindex BTI*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2014, S. 8, <www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Congo_Rep.pdf> (Zugriff am 18.2.2015).

⁴⁷ *Republic of the Congo 2013. African Media Barometer*, Yaounde: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

⁴⁸ Nicolas Champeau, »Denis Sassou-N'Guesso: »Changer la constitution dans l'intérêt du pays««, *RFI*, 2.8.14.

⁴⁹ »Sassou Takes Softly-Softly Approach«, in: *West Africa Newsletter*, 9.7.2014.

⁵⁰ *Republic of the Congo Country Report, Transformationsindex BTI 2014* [wie Fn. 46], S. 8.

DR Kongo

Präsident Kabilas gegenwärtige zweite Amtszeit wird 2016 enden. Kongos Nachkriegsverfassung von 2005 enthält eine Beschränkung auf zwei Mandate, die den besonderen Schutz einer »Ewigkeitsklausel« (Art. 220) genießt. Ihr zufolge sind Veränderungen sowohl der Anzahl der Amtszeiten als auch von deren Dauer (fünf Jahre) ausdrücklich ausgeschlossen.

Kabila, der 2001 nach der Ermordung seines Vaters die Macht ergriff, wurde 2006 erstmalig nach den Regelungen der neuen Verfassung gewählt. Im Jahr 2011 erwarb er bei Wahlen, die von lokalen und internationalen Beobachtern als nicht frei und fair bezeichnet wurden, das Recht auf eine zweite Amtszeit. Kurz zuvor hatte die Regierungsmehrheit im Parlament schon erste Veränderungen an der geltenden Verfassung vorgenommen. So wurde Artikel 71, der die direkte Wahl des Präsidenten mit absoluter Mehrheit (zur Not im zweiten Wahlgang) bestimmte, dahingehend modifiziert, dass fortan die einfache Mehrheit im Rahmen eines einzigen Wahlgangs ausreichen sollte.⁵¹ Neu in die Verfassung eingeführt wurde außerdem die Befugnis des Präsidenten, Verfassungsänderungen per Referendum bestätigen zu lassen.

Im Einklang mit einer Reihe anderer afrikanischer Staatschefs hat Kabila sich zu seinen Absichten noch nicht geäußert. Es sind Anhänger und Gefolgsleute, die unter Berufung auf seine »visionäre Führung« und »unerledigte Reformen« seine Unabkömmlichkeit ins Spiel gebracht haben, an erster Stelle der Generalsekretär der Kabila-Partei (PPRD) und seit Dezember 2014 auch Vizepremierminister Evariste Boshab.⁵²

Für den Fall, dass das *Parlament* mit einer Verfassungsänderung befasst würde, wäre der Ausgang der Abstimmung ungewiss. Kabilas Partei verfügt lediglich über 62 von 500 Sitzen. Mit ihren Verbündeten kommt sie auf 260 Sitze. Zudem besteht die Koalition aus einer Vielzahl von Parteien mit zweifelhafter Loyalität. Auch das Parlament als Ganzes ist extrem fragmentiert, so dass wechselnde Bündnisse an der Tagesordnung sind. Von einer robusten Regierungsmehrheit kann keine Rede sein.

Regimeintern ist der Zusammenhalt deutlich weniger ausgeprägt als in Ruanda, Kongo-Brazzaville oder auch Burundi. Kabilas Herrschaft ist trotz langer Amtszeit

prekär. Seine Macht wirkt ausgehandelt und provisorisch, da sich der Präsident weder auf einen handlungsfähigen Staat stützen kann noch auf eine effektive, ihm ergebene politische Partei. Die Regierungskoalition (»Allianz für die präsidentiale Mehrheit«, AMP) ist ein Sammelbecken von Politikern, die ihre Gefolgschaft vom Zugang zu Pfründen abhängig machen. Einen wie auch immer gearteten Abgang des Präsidenten würden weder Kabilas eigene Partei noch die Regierungskoalition überleben. Innerhalb der Regierung sind die Verlautbarungen zur Frage einer möglichen Verfassungsänderung (und damit weiteren Amtszeit Kabilas) zweideutig. Klare Bekenntnisse zu einem solchen Vorhaben waren bislang nicht zu vernehmen. Die zweitwichtigste Regierungspartei hat sich zurückhaltend geäußert.⁵³ Die Statements jener Akteure, die ihre Skepsis artikuliert gebracht haben, müssen differenziert bewertet werden, zum Beispiel auch als Ausdruck eigener politischer Ambitionen oder als Versuch, den eigenen politischen Marktwert nach oben zu treiben.⁵⁴ Fest steht aber auch, dass bislang weder dezidierte, prinzipiell argumentierende Stimmen zu vernehmen sind, noch sich Angehörige des Regimes bereits als mögliche Nachfolger Kabilas positioniert haben. Die fehlende Kohärenz des Regierungslagers lässt daher keine klare Prognose darüber zu, ob Kabila die vielschichtige und heterogene Koalition auf die mutmaßlich gewünschte Verfassungsänderung einschwören kann.

Zivilgesellschaft, Medien und politische Opposition dürften im Vergleich zu den anderen Staaten Zentralafrikas, die hier näher untersucht wurden, sicherlich den größten Einfluss ausüben. Zwar sind die Zivilgesellschaft und die Opposition ebenso fragmentiert wie das Regierungslager. Rivalisierende Führungsansprüche und ein geringer Grad an Organisation bilden große Hemmnisse. Dies schließt nicht aus, dass der Versuch einer Verfassungsänderung Auslöser einer politischen Mobilisierung werden könnte. Die Tatsache, dass eine ganze Reihe von Oppositionspolitikern, Nichtregierungsorganisationen und die einflussreiche katholische Kirche sich bereits gegen eine Änderung ausgesprochen haben, ist hierfür ein Indiz. Gleichwohl stehen jedem kollektiven Handeln große Hindernisse gegenüber. Immerhin hat der öffentliche Druck einen

⁵¹ Siehe den Text des Gesetzes vom 12.1.2011 unter <www.leganet.cd/Legislation/JO/2011/JO.01.02.2011.pdf> (Zugriff am 18.2.2015).

⁵² »Evariste Boshab, »Il n'existe pas de constitutions irrévocables«, *Radio Okapi* (online), 27.10.2014.

⁵³ Vgl. etwa die Erklärungen der wichtigsten Koalitionspartei MSR, »Révision constitutionnelle: le MSR exige »un débat franc et responsable« dans la majorité présidentielle«, *Radio Okapi* (online), 14.8.2014.

⁵⁴ »RDC: le président du sénat met en garde contre un changement de Constitution«, *AFP*, 16.9.2014.

ersten Schritt Kabilas ins Leere laufen lassen, seine Amtszeit auch (und zunächst) ohne Verfassungsänderung zu verlängern. Der Ansatz, die Präsidentschaftswahlen um mehrere Jahre zu verschieben (unter dem Vorwand eines notwendigen Zensus als Vorbedingung von Wahlen) wurde zu Jahresbeginn 2015 nach landesweiten Demonstrationen aufgegeben.

Ausblick: Kabilas Problem ist die fehlende politische Legitimität. Knapp acht Jahre nach den ersten Nachkriegswahlen von 2006 ist die Hoffnung auf einen politischen und wirtschaftlichen Aufbruch Ernüchterung gewichen. Dem Präsidenten werden die weitverbreitete Korruption und die anhaltende Gewalt im Osten angelastet. Die Wahlen von 2011 waren von massiven Unregelmäßigkeiten geprägt. Vor allem aber kann sich Kabila weder auf einen handlungsfähigen Staat stützen noch auf eine effektive politische Partei. Anders als in anderen zentralafrikanischen Ländern haben sich die politische Opposition, aber auch Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter die einflussreiche katholische Kirche klar gegen eine Revision der Verfassung positioniert.

Unklar ist, ob in Anbetracht der Ewigkeitsklausel eine Verfassungsänderung wirksam wäre. Allerdings werden verfassungsrechtliche Entscheidungen von Richtern getroffen werden, die Kabila ernannt hat. Ihnen käme wohl eine maßgebliche Bedeutung zu, wenn Kabila versuchen würde, statt eines Referendums eine Verfassungsreform mit Hilfe einer Dreifünftelmehrheit der beiden Kammern des Parlaments nach Artikel 218 zu erwirken. In diesem Fall würden auch der Senat und sein Präsident eine wichtige Rolle spielen (siehe unten). Unter den hier vorgestellten Fällen sind die Erfolgsaussichten einer Verfassungsänderung in der DR Kongo also am wenigsten eindeutig.

Der rechtlich sauberste Weg wäre eine gänzlich neue Verfassung. Einige Kabila-Anhänger haben bereits argumentiert, die 2005er Verfassung sei aufgrund der Umstände ihrer Entstehung während eines politischen Ausnahmezustands (Transition) nicht angemessen.⁵⁵ Angesichts seiner allgemein niedrigen Popularität wäre aber ein Referendum für Kabila mit hohen Risiken behaftet. Zudem haben die 2011er Wahlen gezeigt, dass das Regime nicht dazu in der Lage ist, eine Volksbefragung zu organisieren, die einerseits das gewünschte Ergebnis erzielt, aber den-

noch den Anschein von Fairness und Regelkonformität wahrt.

Unabhängig vom letztlich beschrittenen Weg wird Kabila seine Mehrheitskoalition stärken und erweitern müssen, wenn er eine tragfähige Lösung finden will. Dazu bedarf es der Kooptierung politischer Kräfte bzw. regional gebundener Eliten, die sich bisher zurückhaltend zeigten, sei es aufgrund persönlicher Ambitionen, sei es, um sich möglichst teuer zu verkaufen.⁵⁶ Seit Dezember 2014 ist genau das zu beobachten. Im Rahmen einer großangelegten Kabinettsumbildung hat Kabila politischen Schwergewichten der Regierungskoalition AMP hohe Ministerposten verschafft. Darüber hinaus ist es ihm gelungen, einige Oppositionspolitiker zu kooptieren und regionale Blöcke – besonders aus seiner Heimatprovinz Katanga, aber auch aus Oppositionshochburgen wie Kasai – stärker einzubeziehen. Die Abkehr von einer international eher mit Wohlwollen betrachteten Technokratenregierung hin zu einer Koalition von politisch einflussreichen Alliierten wie Gegnern ist ein deutliches Zeichen dafür, dass Kabila die Absicht hat, sich weitere Amtszeiten genehmigen zu lassen. Um dem entgegenzuwirken, haben verschiedene Oppositionspolitiker dafür plädiert, Kabila Anreize für einen verfassungskonformen Abgang von der politischen Bühne zu liefern, im Wesentlichen durch eine institutionelle Aufwertung der Eigenschaft als ehemaliger Staatschef (Freiheit vor Strafverfolgung, protokollarische und monetäre Zuwendungen).

⁵⁵ »Révision de la Constitution en RDC: la majorité toujours divisée«, *RFI*, 28.8.2014.

⁵⁶ »RDC: le président du sénat met en garde contre un changement de Constitution«, *AFP*, 16.9.2014.

Schlussfolgerungen

Nicht einmal jeder zweite afrikanische Präsident tritt nach Vollendung seiner Amtszeit freiwillig ab, also unter Respektierung der Verfassung und ohne das Bemühen, das erfüllte Mandat zu verlängern. Anders formuliert: Mehr als die Hälfte aller Präsidenten glaubt offenbar entweder an die eigene Unabkömmlichkeit oder aber die grenzenlose Manipulierbarkeit des politischen Systems. Und in der Tat sind die meisten der Versuche, durch politische Korruption und verfassungsrechtliche Manöver die Gesetze zu den eigenen Gunsten zu modifizieren, um sich weitere Amtszeiten zu verschaffen, erfolgreich.

Die Folge ist, dass in einer immer größeren Zahl afrikanischer Staaten Langzeitpräsidentschaften wahrscheinlich werden. Deren verheerende Begleiterscheinungen und Konsequenzen lassen sich nicht nur in der Vergangenheit (Zaire, Malawi), sondern auch in der Gegenwart beobachten (u.a. Kamerun, Simbabwe, Uganda, Tschad, Sudan, Eritrea, Gambia). Es handelt sich um Staaten, die fast durchgängig von Korruption, schlechter wirtschaftlicher Performanz, niedriger menschlicher Entwicklung, Autoritarismus und struktureller Instabilität geprägt sind. Dies unterstreicht, dass Regierungswechsel bzw. Amtszeitbeschränkungen nicht nur Bedeutung für den Demokratisierungsprozess im engeren Sinne, sondern vielfältige positive Auswirkungen haben auf die Legitimität, Stabilität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und institutionelle Konsolidierung von Staaten.

Für Befürworter von Amtszeitbeschränkungen sind die Ergebnisse der Studie zwiespältig:

Ernüchternd ist einerseits die zunehmende Neigung von Staatschefs in Subsahara-Afrika, die sie betreffenden Amtszeitbeschränkungen abschaffen zu lassen. Es ist zu erwarten, dass unter anderem die zentralafrikanischen Staaten Burundi, Kongo-Brazzaville, DR Kongo und Ruanda diesen Trend bestätigen werden. Noch wichtiger an dieser Entwicklung ist, dass das Phänomen der Amtszeitverlängerung durch Verfassungsänderung lediglich ein Symptom für ein größeres Problem in der Region darstellt: die Ineffizienz des verfassungsrechtlich verankerten Systems der horizontalen Gewaltenteilung, die exekutive Macht einhegen könnte. Damit ergibt sich das Dilemma, dass das Erfordernis, Amtszeitbeschränkungen zu erlassen, gleichzeitig

auch der Grund für ihre beschränkte Wirkung ist, denn zu oft werden sie ausgehebelt.

Andererseits ist deutlich geworden, dass Begrenzungen von Ämterperioden trotz aller Schwierigkeiten bei der Umsetzung in einer Reihe von Ländern direkte wie indirekte Wirkung entfalten, und zwar nicht nur dort, wo sie respektiert wurden. In 6 von 15 Fällen, in denen ein Präsident sich bemühte, Amtszeitlimitierungen auszuhebeln, ist das Vorhaben an politischem und gesellschaftlichem Widerstand gescheitert. Dies belegt den Bedeutungszuwachs formaler Normen und Institutionen in Afrika. Es widerlegt zudem die verbreitete Annahme, Afrikas Staatschefs seien quasi-allmächtige Alleinherrscher, die keinerlei Restriktionen unterworfen sind.

Verfassungsrechtlich verankerte Amtszeitbeschränkungen dienen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren als normative Referenz und als Kristallisationspunkt der politischen Mobilisierung. Die Proteste in Burkina Faso und anderen Ländern waren auf die Norm und deren Verteidigung ausgerichtet und hätten ohne den konkreten Anlass der versuchten Verfassungsänderung wahrscheinlich nicht stattgefunden. Zwar kommt es nicht immer zu solchen Protestreaktionen, aber die Existenz der Norm ist eine Voraussetzung dafür oder zumindest ein Katalysator.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Ursachen für das Scheitern von Verfassungsänderungen in der Wechselwirkung zweier politischer Faktoren zu finden sind:

1. regimeinterne Widerstände und Zerwürfnisse, die entweder prinzipieller Natur sind oder (häufiger) von potentiellen »Thronfolgern« ausgehen, die sich durch die Aufhebung von Mandatsbeschränkungen seitens des amtierenden Präsidenten in ihren politischen Ambitionen blockiert sehen;
2. die Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch organisierte zivilgesellschaftliche Akteure (Verbände, Vereinigungen, Medien) und zu einem geringeren Grad auch von Oppositionsparteien.

Wie sollten sich Deutschland und die Europäische Union positionieren?

Dass sie Verfassungsänderungen, mit denen Amtszeitbeschränkungen beseitigt werden, ablehnen, haben bislang nur wenige westliche Regierungen (insbesondere die USA) deutlich und kontinuierlich zum Ausdruck gebracht. Diese Haltung ist begründet und richtig.⁵⁷ Eingriffe in die Verfassung mögen formal legal sein, sie verletzen aber den »Geist« der Gesetze, wenn sie so offenkundig dazu angetan sind, ein Individuum zu begünstigen. Deutschland und die EU sollten daher für Amtszeitbegrenzungen – und deren Einhaltung – eintreten. Sie verfügen dabei im Übrigen über einen politischen und rechtlichen Flankenschutz in Gestalt der Afrikanischen Union (AU), was den absehbaren Vorwurf einer »neokolonialen Einmischung« seitens afrikanischer Präsidenten entkräftet. Denn die AU selbst hat in einem ihrer Grundsatzdokumente zumindest indirekt Stellung zu der Problematik bezogen: Die 2012 in Kraft getretene »Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Governance« sieht in Artikel 23 Sanktionen des AU-Sicherheitsrats im Fall von verfassungswidrigen Regierungswechseln vor.⁵⁸ Zwar stehen Putsche und Rebellionen im Mittelpunkt dieser Bestimmung, aber in Absatz 5 dieses Artikels ist die Änderung einer »Verfassung oder anderer legaler Instrumente, insoweit sie eine Verletzung des Prinzips demokratischer Regierungswechsel« darstellt, ausdrücklich aufgeführt. Bisher hat der AU-Sicherheitsrat zu diesem Punkt noch nicht Stellung bezogen, zumindest hat er keinen expliziten Zusammenhang zur Aufhebung von Mandatszeitbeschränkungen hergestellt.⁵⁹ Dies ist wohl auch nicht zu erwarten, denn im AU-Sicherheitsrat sitzen viele der Regierungen, die ebensolche Verfassungsreformen durchführen wollen oder bereits durchgeführt haben. Ob der Sturz von Präsident Compaoré in Burkina Faso zu einem Umdenken führen wird, erscheint fraglich. Gleichwohl ist

Artikel 23 Absatz 5 der zitierten AU-Charta für Deutschland und die EU ein wichtiger Referenzpunkt.

Wie können westliche Staaten die Norm schützen bzw. wie ist mit ihrer Verletzung umzugehen?

Ein grundsätzliches Einvernehmen im Rahmen der EU-Afrikapolitik darüber, dass Amtszeitbeschränkungen keineswegs ein institutionell-verfassungsrechtliches Detail, sondern eine wünschenswerte und schützenswerte Norm sind, wäre ein Anfang. Eine gemeinsame Linie wäre aber auch Voraussetzung für die Wirksamkeit der Politik in dieser Frage.⁶⁰ Demzufolge sollten EU-Delegationen und Botschaften der EU-Mitgliedstaaten die Einhaltung der Verfassung vor Ort thematisieren, gegenüber Angehörigen der Regierung ebenso wie gegenüber der Opposition, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit. Dieses Vorgehen kann Gegner von Verfassungsänderungen innerhalb wie außerhalb des Regimes dazu ermutigen, sich für die Einhaltung der Norm einzusetzen.

Eine grundsätzliche Haltung ist wichtiger als kurzfristiger politischer Aktivismus in Krisenfällen. Das prinzipielle Eintreten für Amtszeitbeschränkungen sollte ein politisches Signal sein, das langfristig im Rahmen des Dialogs vermittelt wird und auf das sich potentielle Reformkräfte beziehen können.⁶¹ Dazu zählen, wie gezeigt wurde, auch und an erster Stelle regimeinterne Akteure. Risse innerhalb des Regierungslagers sind zumindest als Ausgangspunkt und Auslöser politischer Veränderungen häufig bedeutsamer als die Protestpotentiale in Opposition und Zivilgesellschaft. Dabei ist zu beachten, dass eine prinzipielle, geschlossene und kohärente Befürwortung von Amtszeitbeschränkungen und Regierungswechseln nicht gleichzusetzen ist mit der konkreten Unterstützung eines politischen Gegners amtierender Präsidenten. Das Ziel sind Machtwechsel im Präsidentenamt, zur Not auch ohne Wechsel der regierenden Partei. In den meisten Fällen sind Oppositionskandidaten genauso machthungrig wie die amtierenden Präsidenten, und

⁵⁷ Scott Stearns, »US: African Leaders Should Honor Constitutional Term Limits«, *Voice of America* (online), 9.7.2014; Phil Stewart, »U.S. Pushes Congo on Term Limits, Pledges Aid«, *Reuters*, 5.5.2014; Patrick Nduwimana, »US Urges Burundi to Drop Constitution Changes, Avoid ›Dark Days‹«, *Reuters*, 8.4.2014.

⁵⁸ In englischer Sprache verfügbar unter: <www.au.int/en/content/afrikan-charter-democracy-elections-and-governance> (Zugriff am 18.2.2015).

⁵⁹ Stef Vandeginste, *Une nouvelle Constitution pour le Burundi? Un défi pour la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Antwerpen 2013, S. 5f.

⁶⁰ In diesem Zusammenhang ist die Tatsache nicht unerheblich, dass seit 2008 auch die französische Verfassung eine Amtszeitbeschränkung auf zwei konsekutive Mandate für den Präsidenten vorsieht.

⁶¹ Jörg Faust, *Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2012 (Analysen und Stellungnahmen 2/2012).

in einigen Ländern haben langjährige Oppositionelle nach ihrer Machtübernahme ebenso versucht, Verfassungen zu ihren Gunsten zu manipulieren (u.a. Conté in Guinea, Wade in Senegal).⁶² Es gibt keinen Grund, von Oppositionellen mehr demokratisches Engagement zu erwarten als von den Herrschenden. Die internationale Gemeinschaft sollte sich in der Frage der Mandatsbeschränkungen von Prinzipien leiten lassen.

Welche Anreize kommen in Frage? Die präventive Androhung von Sanktionen bzw. einer negativen Konditionalität in Form gekürzter Entwicklungshilfe erscheint naheliegend; die Wirkungsmacht eines solchen Vorgehens ist indes begrenzt. Ein Blick auf die bisherigen Fälle von (erfolgreichen wie gescheiterten) Verfassungsänderungen zeigt, dass externe Akteure dabei nur eine marginale Rolle gespielt haben. Dabei ist unklar, ob die Ursache für diese relative Bedeutungslosigkeit mangelnde politische Intervention oder fehlende Effektivität war, denn in den meisten Fällen traten externe Akteure nicht sichtbar in Erscheinung. Das Ziel negativer Konditionalität wäre es, das Kalkül von Präsidenten zu beeinflussen, indem die externen Kosten einer Verfassungsänderung in die Höhe getrieben werden. Eine derartige Kosten-Nutzen-Abwägung von Seiten der Präsidenten wird allerdings fast immer den Ausschlag zugunsten einer Verfassungsrevision geben. Zwar müssten Präsidenten mit den Kosten leben (gekürzte Entwicklungshilfe), sie hätten aber – wenn sie nicht mehr im Amt wären – auch nichts (mehr) von den Vorteilen (ungekürzte Entwicklungshilfe). Der potentiell geeignetere, wenngleich indirekte Adressat wären Reformkräfte innerhalb wie außerhalb des Regimes, denen eher daran gelegen wäre, den mit Konditionalitäten drohenden Schaden abzuwenden.

In Frage kommen auch positive Anreize. Es geht darum, Amtsinhabern eine »goldene Brücke« beim Verlassen ihrer Spitzenposition zu bauen. Da dies von den politischen Eliten der jeweiligen Länder ausgehandelt werden muss, gibt es an diesem Punkt auf Seiten der externen Akteure allerdings wenig Handlungsmöglichkeiten. Erwähnt sei der Ibrahim-Preis der Mo-Ibrahim-Stiftung, der an dieser Stelle ansetzt.⁶³ Der mit über 5 Millionen US-Dollar dotierte Preis geht in Anerkennung außergewöhnlicher Leistungen an ehe-

malige Staatsschefs, die am Ende der verfassungsmäßig vorgegebenen Amtszeit abgetreten sind. In Anbetracht der häufigen Schwierigkeiten, einen preiswürdigen Kandidaten zu finden, drängt sich der Eindruck auf, dass die mit dem Verbleib im Präsidentenamt verbundenen Vorteile die beachtliche Preisprämie offensichtlich überlagern.⁶⁴ Eine (ineffektive) Variante des positiven Anreizes war das Versprechen des französischen Staatspräsidenten François Hollande gegenüber seinem Amtskollegen Blaise Compaoré, er werde sich dafür einsetzen, dass Compaoré nach Verlassen des Amtes einen internationalen Posten erhält.

Ein damit verknüpfter Aspekt ist die Frage, welche Risiken Präsidenten erwarten, die aus dem Amt ausscheiden, also *nicht* den Versuch unternehmen, sich an der Macht zu halten? Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die Aussicht auf eine mögliche Strafverfolgung durch politische Gegner bzw. Nachfolger nach dem Ausscheiden aus dem Amt, sei es aufgrund von Korruption und Wirtschaftsverbrechen, sei es aufgrund von Menschenrechtsverletzungen. Solange die Präsidenten im Amt sind, genießen sie de facto oder de jure Immunität. Der effektive Schutz vor Strafverfolgung dürfte ein gewichtiger Faktor im Kalkül von Präsidenten sein, gerade in Ländern (wie in der Subregion Zentralafrika), die ein hohes Maß an politischer Gewalt und Polarisierung kennen. Solange nach Verlassen des Amtes eine Strafverfolgung droht, kann diese Perspektive bzw. Unsicherheit zweifellos ein Anreiz für Präsidenten sein, sich auf ihrem Posten behaupten zu wollen. Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Beispielen dafür, dass sich Ex-Präsidenten vor Gerichten wiederfanden (u.a. Liberia, Elfenbeinküste, Senegal, Niger). Diese Präzedenzfälle haben sicherlich einen starken Effekt auf die Kosten-Nutzen-Rechnung von Amtsinhabern. Beispielsweise hat Kameruns Präsident Paul Biya 2008 eine Verfassungsänderung durchgesetzt, mit der nicht nur Amtszeitbeschränkungen aufgehoben wurden, sondern auch die Immunität ehemaliger Präsidenten vor Strafverfolgung eingeführt wurde.⁶⁵ Es ist die Frage, ob westliche Akteure sich für diesen Weg, die Akzeptanz von Amtszeitbeschränkungen zu erhöhen, politisch einsetzen wollen, ein Weg, der internationalen Initiativen zur Bekämpfung von Strafflosigkeit (u.a. Internationaler

⁶² Von Ugandas Präsident Museveni (seit 1986 im Amt) ist folgender Satz überliefert: »The problem of Africa in general and Uganda in particular is not the people, but leaders who want to overstay in power«.

⁶³ Der Preis beinhaltet eine Zuwendung von 5 Millionen US-Dollar über zehn Jahre sowie jährlich 200 000 US-Dollar danach.

⁶⁴ Ginsburg/Melton/Elkins, »On the Evasion of Executive Term Limits« [wie Fn. 3], S. 1864.

⁶⁵ Diese Änderungen wurden nur wenige Monate nach der Niederschlagung einer Protestwelle gegen die Regierung vorgenommen, in deren Verlauf Polizei und Armee ca. 100 Menschen töteten.

Strafgerichtshof) diametral entgegenläuft. In Afrika selbst dürfte das Vorgehen gewiss auf mehr Resonanz stoßen, nicht zuletzt unter Oppositionellen.

In Anbetracht der negativen Folgen, die mit unbegrenzten Amtszeiten verknüpft sind, ist Deutschland, der EU, aber auch der AU zu empfehlen, sich schon heute mit Transitionen zu beschäftigen, die in Staaten mit Langzeitpräsidenten bald anstehen (u.a. Uganda, Kamerun, Simbabwe). Die allenthalben zu beobachtende Furcht vor dem ungewissen Ausgang dieser Regierungswechsel (und seien sie nur durch den altersbedingten Tod des Präsidenten verursacht) zeigt einmal mehr, dass Langzeitpräsidenten keine Stabilitätsgaranten sind. Würden in diesen Ländern funktionierende Institutionen existieren, würde sich die Herausforderung, die mit den erwarteten Führungswechseln verbunden ist, in dieser Form nicht stellen. Sie würde auch nicht aufkommen, wenn dort bereits Regierungswechsel – und sei es nur regimeintern – stattgefunden hätten.

In jenen Ländern, in denen Verfassungsänderungen durch Präsidenten unausweichlich erscheinen, sollte zumindest versucht werden, die Aufhebung von Amtszeitbeschränkungen durch Konzessionen an anderer Stelle zu kompensieren. Verfahrenstechnisch ist dies einfach, weil die Abschaffung von Bestimmungen, die die Zahl der Mandatsperioden regeln, kaum je alleiniger Gegenstand eines Verfassungsänderungsvorschlags, sondern meist Teil eines ganzen Reformpakets ist. Ein Beispiel ist die Verfassungsrevision in Uganda 2005. Die von der Regierung betriebene Beseitigung von Amtszeitbeschränkungen wurde für die politische Opposition und externe Geber hinnehmbar, weil man sich im Gegenzug auf die Einführung eines Mehrparteiensystems verständigte.⁶⁶

Ob ein solcher Kompromiss zweckmäßig und sinnvoll ist, hängt von den getroffenen Regelungen (und deren Einhaltung) ab. Der Fall Uganda ist in mancher Hinsicht ein warnendes Beispiel, denn trotz einer formalen politischen Liberalisierung hat sich das Land unter Museveni in eine autoritäre Richtung entwickelt.⁶⁷ Problematisch ist überdies, dass das Aus-

handeln von Kompromisslösungen dieser Art ein negatives Signal an Amtsinhaber sendet, die an ihrem Stuhl kleben. Sie erkennen so, dass Grundsätze durch Übereinkünfte relativiert werden und sie im Zweifelsfall durch Konzessionen an ihr Ziel gelangen können.

Manipulative Verfassungsänderungen sollten konkrete Konsequenzen haben. Wenn beispielsweise ein Präsident die Verfassung auf fragwürdige Weise umschreibt, sollten Deutschland und die Europäische Union nicht die anschließenden Wahlen finanziell unterstützen. Es wäre ein falsches politisches Zeichen, sich starr und allzu legalistisch an verfahrensrechtlichen Fragen zu orientieren – also zum Beispiel daran, ob eine Aufhebung der Amtszeitbeschränkung durch formale Regeleinhaltung (Parlamentsbeschluss, Referendum) herbeigeführt wird. Letztlich ist eine politische Bewertung im Lichte festgelegter Prinzipien gefordert, nicht eine formal-juristische, technokratische Auslegung.

Schließlich sollten westliche Demokratien die strukturellen Ursachen bearbeiten, die Amtszeitbeschränkungen so notwendig erscheinen lassen. Im Fokus ihrer Bemühungen sollte eine Stärkung der vertikalen und horizontalen Rechenschaftspflicht stehen. Die vertikale Dimension betrifft die Fähigkeit von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren, die Leistungen der Regierung zu bewerten und gegebenenfalls zu sanktionieren. Parameter für diese Fähigkeit sind glaubwürdige Wahlprozesse und Institutionen, soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Gruppen und nicht zuletzt professionelle unabhängige Medien. Auch das Vorhandensein effektiver Parteien zählt dazu. Mit horizontaler Rechenschaftspflicht ist die Fähigkeit staatlicher Institutionen (Parlamente, Gerichte, Aufsichtsbehörden) gemeint, die Aktivitäten anderer staatlicher Institutionen zu überwachen und zu maßregeln. Auf beide Dimensionen richten sich in der einen oder anderen Form Maßnahmen der Demokratieförderung. Sie sollten in Quantität und Qualität deutlich ausgeweitet werden, denn bisher wenden westliche Geber nur einen Bruchteil ihrer entwicklungspolitischen Mittel für die Demokratieförderung auf. Zum Beispiel beläuft sich der Anteil des Budgets für Entwicklungszusammenarbeit (EZ), der weltweit in die Förderung politischer Parteien und der Parlamente investiert wird, auf gerade einmal ein Prozent(!) des gesamten EZ-Etats.⁶⁸ Eine zielgerichtete, praxisorien-

⁶⁶ Sabiti Makara/Lise Rakner/Lars Svåsand, »Turnaround: The National Resistance Movement and the Reintroduction of a Multiparty System in Uganda«, in: *International Political Science Review*, 30 (2009) 2, S. 185–204 (193f).

⁶⁷ Yusuf Kiranda/Mathias Kamp (Hg.), *Reality Check: The State of Multiparty Democracy in Uganda*, Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010; Anders Sjögren, *Between Militarism and Technocratic Governance: State Formation in Contemporary Uganda*, Kampala 2013.

⁶⁸ Anna Lekvall, *Development First, Democracy Later?*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2013, S. 6.

tierte Forschung sollte verstärkt werden, um die Effektivität einer politisch orientierten EZ zu erhöhen, die in Deutschland in erster Linie durch die politischen Stiftungen geleistet wird.

Abkürzungen

AFP	Agence France-Presse
AMP	Allianz für die präsidentiale Mehrheit (DR Kongo)
AU	Afrikanische Union
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante (Burundi)
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie (Burundi)
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDC	Forum for the Defense of the Constitution (Malawi)
KANU	Kenyan African National Union
MMD	Movement for Multiparty-Democracy (Sambia)
MSR	Mouvement Social pour le Renouveau (DR Kongo)
PPRD	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (DR Kongo)
RFI	Radio France Internationale
RPF	Rwandan Patriotic Front
UDF	United Democratic Front (Malawi)